



HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# **REFUGEE PROTECTION AND BORDER SECURITY: STRIKING A BALANCE**

**REPORT OF THE  
STANDING COMMITTEE ON  
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION**

**Joe Fontana, M.P.  
Chair**

**March 2000**



---

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**REFUGEE PROTECTION AND BORDER SECURITY:  
STRIKING A BALANCE**

**REPORT OF THE  
STANDING COMMITTEE ON  
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION**

**Joe Fontana, M.P.  
Chair**

**March 2000**





# **STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION**

## **CHAIRMAN**

Joe Fontana

London North Centre, Ont.

## **VICE-CHAIRMEN**

Leon Benoit

Lakeland, Alta.

Steve Mahoney

Mississauga West, Ont.

## **MEMBERS**

Rob Anders

Calgary West, Alta.

Jean Augustine

Etobicoke—Lakeshore, Ont.

Bernard Bigras

Rosemont, Que.

Paul Bonwick

Simcoe—Grey, Ont.

John Bryden

Wentworth—Burlington, Ont.

Sophia Leung

Vancouver—Kingsway, B.C.

Rick Limoges

Windsor—St. Clair, Ont.

Pat Martin

Winnipeg—Centre, Man.

John McKay

Scarborough East, Ont.

Grant McNally

Dewdney—Alouette, B.C.

Pauline Picard

Drummond, Que.

David Price

Compton—Stanstead, Que.

Andrew Telegdi

Kitchener—Waterloo, Ont.

## **CLERK OF THE COMMITTEE**

Santosh Sirpaul

## **RESEARCH STAFF**

*Parliamentary Research Branch, Library of Parliament*  
Margaret Young



# **THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION**

has the honour to present its

## **SECOND REPORT**

Pursuant to Standing Order 108(2), your Committee has studied all aspects of the Refugee Determination System and Migrants and reports its findings and recommendations.



## TABLE OF CONTENTS

---

INTRODUCTION.....	1
THE COMMITTEE'S STUDY .....	2
THE REFUGEE STATUS DETERMINATION SYSTEM.....	3
A. Detention .....	3
B. Initial Considerations Regarding a Refugee Claim.....	6
C. The Refugee Hearing .....	11
D. Other Matters Related to the Refugee Determination System .....	14
BORDER SECURITY.....	16
A. Issues Relating to Immigration Documents.....	16
B. Targeting People Traffickers and Smugglers .....	18
C. Concerns of the Transportation Companies.....	20
D. International Cooperation .....	20
CONCLUSION .....	22
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS .....	25
APPENDIX A – LIST OF WITNESSES.....	31
APPENDIX B – LIST OF BRIEFS .....	35
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE .....	37
DISSENTING OPINION OF THE OFFICIAL OPPOSITION .....	39
DISSENTING OPINION OF THE BLOC QUÉBÉCOIS .....	41
MINUTES OF PROCEEDINGS .....	45



# REFUGEE PROTECTION AND BORDER SECURITY: STRIKING A BALANCE

---

## INTRODUCTION

In the summer of 1999, the arrival off the shores of British Columbia of four boats carrying 599 migrants placed a spotlight on Canada's immigration and refugee laws. The migrants, mostly Chinese and including a number of teenagers, arrived in leaky boats amid truly horrible conditions. None had travel or identity documents, and most made refugee claims when apprehended.<sup>1</sup>

Canada has not been the only country to experience such boat arrivals. In the last 2 years, the United States has intercepted some 20 ships carrying over 1,200 people. In the period between July and October 1999, Australia saw the arrival of 28 boats, carrying over 900 people. Clearly, this phenomenon has international implications. Some solutions to the problems posed by the irregular arrivals of large numbers of migrants will no doubt be national ones, but certain aspects of the movement of migrants will best be approached on a multilateral and international basis, a process that has already begun.

When the boatloads of migrants arrived in Canada, the Canadian public was taken aback, as were many parliamentarians. Much of the debate that ensued was similar to that in the mid-1980s, when two other boats (carrying migrants not from China) had arrived off the East Coast. There were important differences this time, however, as it became known that the migrants had paid, or were liable for, enormous sums for their voyage (US\$30,000 — \$40,000 or more) and it appeared that the operations had been instigated by traffickers who would have controlled every aspect of the migrants' lives until the debts were paid. Moreover, the end destination for many was apparently not Canada at all, but rather the United States, especially New York City.

The boat arrivals came at a time when the process of rethinking the *Immigration Act* was already well advanced. That process had begun in 1997 with the appointment of a three-person panel charged with reviewing all aspects of immigration law, policies and practices.<sup>2</sup> Its members consulted widely and their report was publicly released in January 1998.<sup>3</sup> The Minister of the time continued to consult the public, and in January 1999

---

<sup>1</sup> It appears that another boat was able to offload its passengers, who then disappeared.

<sup>2</sup> Much of the current *Immigration Act* dates from the mid-1970s. The current refugee determination system was introduced in 1989, and significantly modified in early 1993. Major amendments to the rest of the Act also came into force in early 1993, and again in 1995.

<sup>3</sup> *Not Just Numbers: A Canadian Framework for Future Immigration*, Report of the Immigration Legislative Review.

released a discussion document that further contributed to the process.<sup>4</sup> Thus, although the arrival of the four boats of migrants put pressure and additional public attention on Canada's immigration and refugee systems, the process of review and reform was underway well before the summer of 1999.

The refugee claims from individuals on the four boats were fast-tracked, and most have now been heard. A handful of claims have been accepted, and many decisions have been reserved. A few of the individuals have been returned to China, but most remain in detention in British Columbia.<sup>5</sup> While the issues surrounding the migrants' arrival continue to be debated, passions have now cooled somewhat as the refugee claims have been processed in an orderly fashion in the intervening months.

## THE COMMITTEE'S STUDY

It was in the above context that the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration decided to undertake this study on the refugee status determination system and the security of Canada's borders. Our goal is to contribute to the ongoing reform process by taking a dispassionate look at some of the major issues before the government reaches final decisions on the content of the immigration bill soon to be presented to Parliament. This report is the second such contribution; in June 1998 we tabled a comprehensive study on immigration detention and removal in which we commented on the treatment of that topic in *Not Just Numbers*.<sup>6</sup>

The Committee wishes at the outset to dispel any misconceptions that may have arisen because the Committee was studying the refugee determination system and border control at the same time. Any inference that all individuals arriving as migrants and claiming refugee status should simply be labelled "illegal" is wholly unwarranted. Even if refugee claimants' manner of arrival is irregular, we recognize that the flight to freedom is often fraught with peril, speed and the necessity to use whatever means are available to reach safety. Once here, claimants have certain legal rights, and Canada has corresponding duties. Over the years, Canada has offered protection to many genuine refugees, and we feel strongly that Canada must continue to do so.

That being said, it would be naïve to maintain that the refugee system is free from exploitation by those who make unfounded claims to refugee status as a way of staying in the country, or, more recently, by those who wish to buy time until they can enter the

---

<sup>4</sup> *Building on a Strong Foundation for the 21st Century: New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation*, Citizenship and Immigration Canada.

<sup>5</sup> Many migrants from the first boat who were not detained disappeared. Most from the subsequent boats were detained pending the final disposition of their claims.

<sup>6</sup> *Immigration Detention and Removal*, Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration, June 1998.



United States. The problem — and the challenge — is to distinguish swiftly between those with genuine claims and those who would take advantage of a refugee system that is generally acknowledged to be one of the best in the world. The truth is that it is often not easy to tell the two groups apart. Both often use fraudulent documents; both often employ smugglers to assist them; both may tell similar stories. Sorting the true from the false, as well as judging whether claims with some merit are sufficiently compelling to meet the stringent refugee definition in our law, which is virtually identical to that in the *Convention relating to the Status of Refugees*, is the job of the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board. In the first part of this report, we will focus on the work of the Board, as well as the refugee claimant procedures that lead up to it, in an effort to suggest how the process may be strengthened, streamlined and made more expeditious. Then we will turn our attention to how we may make our borders more secure so that those we wish to keep from coming here will be deterred and those we welcome will be facilitated.

## THE REFUGEE STATUS DETERMINATION SYSTEM

Canadian law mandates a process for all individuals who arrive here and make a claim to protection on the basis that they fear persecution on specified grounds should they be returned to their country of origin. The law applies regardless of their manner of arrival, regardless of whether they have travel or identity documents, and regardless of their country of origin. Unless excluded from the process on criminal, security and certain other grounds, claimants are entitled to an oral hearing before two decision-makers of the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board. A person who is found by the Board not to be a Convention refugee has a right to make an application for leave to apply for judicial review to the Federal Court — Trial Division. The leave provision is stringent, and few claimants are successful. A further appeal is available to the Federal Court of Appeal, but only if the lower court judge certifies that the case raises a serious question of general importance.

### A. Detention

In contrast to the recent Chinese boat arrivals, most refugee claimants are currently not detained. The three grounds for detention in the *Immigration Act* are that:

- the person is unlikely to appear for future immigration hearings or procedures; and/or
- the person's identity is unknown; and/or
- the person is a danger to the public.

It would appear that the Chinese boat claimants were, for the most part, detained under the first two grounds and primarily, after the initial days, under the first. Why were

they singled out for detention? The numbers arriving en masse in an organized fashion clearly indicated a possible trafficking situation. When most of the released claimants from the first boat disappeared, with the evidence suggesting that their ultimate destination was likely the United States, the argument that most claimants were flight risks became strong. In addition, it emerged that there was already a very high rate of abandonment of Chinese refugee claims in Vancouver.

The Committee believes that the government was correct in detaining the majority of the migrants who arrived on the boats, and that there was sufficient evidence of trafficking. We note the testimony of those witnesses who distinguished between the activities of smugglers and traffickers. The latter trade in human beings for their own profit. Their goal is not just to assist people to cross a border, something with which many genuine refugees require assistance. Rather, a trafficker's goal is to exact extortionate sums from the individuals concerned by condemning them to an often lengthy period of virtual bondage in sweatshops, restaurants, or in prostitution.

Even without changing the law on detention, when there is evidence of trafficking, the migrants must be assumed to be flight risks and therefore lawfully subject to being detained if apprehended in Canada. Rigorous application of detention in these situations serves, in addition, another important goal by sending a message to both migrants and traffickers. For the migrants, detention upon arrival means that their economic goals in coming here are thwarted, whether those goals were to be achieved in Canada or the United States, and they are unable to use the refugee determination system solely as a means to access Canada. Future migrants would, it is hoped, be deterred from undertaking such a life-threatening and, for most, ultimately futile journey.

For the traffickers, detaining their human cargo removes the financial underpinning of the whole enterprise. Without the wages earned by migrants, trafficking becomes unprofitable. Thus, detention where circumstances suggest that trafficking is taking place serves important immigration purposes, besides being actually beneficial to the migrants themselves, most of whom may be assumed not to have realized the full implications of what they were getting into when they signed on to the trip.

If detention is to serve as a deterrent to future trafficking, the message must reach the target audience. As widespread a communications program as possible should be undertaken to inform potential traffickers and migrants of the dangers and consequences of such activities. Such a program should be accompanied by information videos in the appropriate languages. We recommend this course of action even though we know there could be significant difficulties with the approach in countries such as China. Nevertheless, it should be tried. Even if such a program has only moderate success, the actual fact of routinely detaining migrants caught in trafficking situations should ensure that the organizers of such ventures receive the message. Their use of sophisticated communications technologies and contacts on both sides of the ocean enable them to know exactly what is going on.

There is another group that the Committee feels should be detained as a matter of policy. Citizenship and Immigration officials informed us that some 8% of the individuals who make refugee claims are both undocumented and uncooperative. "Uncooperative" means that, in addition to arriving without any travel or identity documents (a common occurrence with those making refugee claims<sup>7</sup>) the individuals refuse to answer the most routine questions put to them by immigration officials upon arrival, even as to what aircraft they arrived on and what country they came from. Even severely traumatized individuals should be able to respond to these simple questions.

These are people, therefore, about whom we know nothing. Not because they cannot tell us anything, but because they will not. In these circumstances, Canada has a right and duty not to release such people until we are sure who they are and that they pose no threat to society. The existing law already contains a provision that permits detention when a person is unable to satisfy an immigration officer with respect to his or her identity; however, it has been little used apart from this summer. In its report of June 1998, this Committee stated that to allow people about whom nothing is known to remain at large pending the hearing of their refugee claims strains public confidence and credulity. We recommended then the use of the existing power to detain until identity is known, and we reiterate this recommendation now.

If detention is to be used more frequently, it is very important that appropriate detention facilities be found, or built. Migrants must not be presumed to be criminals or security risks and so should not be housed in prisons. Makeshift or inadequate accommodations should be avoided. Facilities should be in locations where the claimants can have access to lawyers, community organizations and translators.

**The Committee recommends that:**

- 1. Refugee claimants who appear to be arriving as part of an organized trafficking operation be detained as flight risks until their refugee claims are fully disposed of.**
- 2. The fact that "trafficked" migrants will very likely be detained upon apprehension in Canada be widely communicated in the migrants' countries of origin, including by means of information videos.**
- 3. Refugee claimants who refuse to cooperate in establishing their identity be detained.**
- 4. Immigration detention facilities be found, or built, that are appropriate to the situation.**

---

<sup>7</sup> Refugee claimants often destroy their documents after boarding a flight, or pass them to an agent on the same flight for reuse. Such actions are usually carried out on the advice of the person supplying the documents, and may be a condition of receiving them in the first place.

## **B. Initial Considerations Regarding a Refugee Claim**

When individuals who are not admissible to Canada (including many refugee claimants) appear at ports of entry, they are referred to an immigration officer. If they make a refugee claim, a senior immigration officer is mandated to make a decision as to whether or not they are eligible to have their claim referred to the Immigration and Refugee Board. People who have already received refugee status elsewhere, those who are a threat to Canada because they are criminals, or those who are terrorists, spies and so on, are ineligible. It would appear, however, that the necessary checks are often not initiated until very much later so that individuals who should properly be excluded proceed to the determination of their claim.

The Committee supports the proposal in the government's Discussion Paper of last year that criminal and security checks should be initiated at the very beginning of the process. It is a waste of the Board's resources to examine ineligible claims. It is also resource intensive, legally complicated, and detrimental to public confidence to try at a later date to deport people who should never have proceeded through the entire system. The sooner we discover those who are ineligible to enter the process, or to become landed, the better.

We are not suggesting, however, that referral to the Board should wait for the results of all checks to be received. If the criminal and security checks subsequently turn up adverse information, the claimant should at that point be declared ineligible and the process stopped.

### **The Committee recommends that:**

- 5. Criminal and security checks be initiated as soon as a person makes a claim to refugee status.**

The Committee has concluded that certain other steps should be taken at the point where an individual first makes a refugee claim. First, fingerprints and photographs should be taken. Second, because of the number of claimants in some locations, the practice has developed of merely providing the claimants with the necessary documentation to fill out and then sending them on their way without any substantive interview. The Auditor General of Canada recommended in his 1997 report to Parliament on the processing of refugee claims that information relevant to a refugee claim should be gathered initially at the port of entry and provided to the Board. We agree with that recommendation.

The Committee's witnesses did not concur on this point. One who supported it pointed out that truthful answers were more likely to be provided immediately upon arrival than later, following reflection and possibly advice from others. Another witness stated, however, that upon first arrival, genuine refugees may be very fearful of authority because



of their previous experiences. This may lead them to hide the truth, or part of it, because they fear they might be immediately sent home. Women may be very reluctant to discuss certain types of persecution they have undergone; others might not realize that particular aspects of their story would be relevant to a claim. In short, there are many reasons why refugee claimants might not be forthcoming at an initial interview.

Despite this, the Committee thinks that immigration officers at ports of entry should take the time to question individuals in a general way about their claims, their travel routes to Canada, and other relevant matters. We believe that such interviews should be standardized so that they can be done expeditiously. All the details need not be gained at this point, just the broad outlines. Very importantly, the interviews should be done sensitively; this should in no way be an interrogation. Furthermore, to mitigate any fears they may have, claimants should be advised that they are not in danger of being sent home immediately. They should also be advised that it is important to answer all questions honestly and to the best of their ability at this stage. They should know that to be untruthful or uncooperative with the port of entry authorities will work against them when the time comes for the Board to determine their claims.

**The Committee recommends that:**

- 6. Refugee claimants' fingerprints and photographs be taken at the first point of contact with immigration officials.**
- 7. Immigration officers at ports of entry question refugee claimants to ascertain the general thrust of their refugee claims, their travel routes to Canada, and any other information relevant to their claims.**
- 8. Questioning of refugee claimants at ports of entry be conducted in a sensitive and compassionate manner in recognition of the trauma that they may have suffered.**
- 9. Refugee claimants be advised that it is important to answer all questions honestly and to the best of their ability at the port of entry and that to be untruthful or uncooperative with the authorities will work against them when the time comes for the Board to determine their claims.**

The initial interview should also serve a third important purpose. As the immigration officer learns the general reasons for the person's refugee claim, he or she will sometimes be in a position to make an initial assessment. The Committee believes that immigration officers should flag two kinds of claims for the Board.

First, there may be claims that, at least on their face, appear highly meritorious. Those claims should be identified for treatment as part of the Board's expedited process, which we will discuss below. Moreover, the Committee believes that the government

could go even further in identifying strong claims at a very early point. In our system, only Refugee Division members have the expertise, and the duty, to accept refugee claims. While lack of resources might prevent having members permanently located at the busiest ports of entry, some system of having designated members on call should be explored. Then, if an immigration officer identified a strong case, the member could be called, could interview the claimant, and could possibly accept the claim at that point, pending acceptable results on the eligibility criteria.

The other type of claim that immigration officers should flag at this early point is on the other end of the spectrum, those claims alleging persecution in countries that do not normally produce refugees. Whereas the purpose of early identification of meritorious claims is to conserve Board resources and recognize genuine refugees as soon as possible, the purpose of singling out claimants from countries that do not normally produce refugees is deterrence. If non-genuine claimants know that their claims will be dealt with as a matter of priority and their stay in the country will be brief, the incentive to use the system for economic reasons should be greatly diminished.

**The Committee recommends that:**

- 10. Immigration officers at the port of entry identify two types of claims for priority processing at the Board:**
  - (a) claims that appear highly meritorious; and**
  - (b) claims that allege persecution in countries that are not normally refugee-producing.**
- 11. The government explore the feasibility of having designated Refugee Division members on call for cases where immigration officers identify strong refugee claims during the course of their interviews at the port of entry.**

The Committee alluded previously to the duty of senior immigration officers to determine whether or not a claimant is eligible to make a refugee claim. In addition to criminal and security exclusions, there are other more straightforward matters that require attention, such as whether or not the claimant has been recognized as a refugee elsewhere (and therefore does not require Canada's protection), whether or not the claimant may make a repeat claim, and so on. The initial interview should also be used to discover these objective facts regarding eligibility, thus enabling the immediate transfer of the file to the Board, rather than, as is currently done in some locations, waiting for the claimant to fill in required forms and return them to the officials. It is important for Citizenship and Immigration Canada to forward refugee claims to the Board as quickly as possible. In this way, some of the delays in the current system could be eliminated. As an additional benefit, legitimate refugees would be all the closer to being accepted and beginning their new lives.

**The Committee recommends that:**

- 12. The senior immigration officer at the port of entry ascertain the objective facts regarding eligibility from the initial interview, thus enabling the immediate transfer of the file to the Board.**

The Committee has concluded that certain aspects of the eligibility criteria should be modified. Currently, any rejected claimant who has been out of Canada for more than 90 days may return to Canada and make another claim. The result is a "revolving door," which, in theory at least, could revolve indefinitely. Although repeat claims are not a substantial percentage of total claims, we have been informed that the number has been growing. We recommend that the period between repeat claims should be lengthened to one year and that the procedure should be changed. Instead of granting access to the Board for a full hearing, we agree with Citizenship and Immigration Canada's proposal that there should be only a pre-removal risk review. This review would look at whether there was any new evidence regarding the claim and whether there had been a change of circumstances in the person's country of origin. If not, the person would be removed.

The objection to this recommendation is that the system is defective in catching mistakes so that repeat claims are essential for this purpose. This would be compelling were it not for the institution of the appeal mechanism that we discuss below. With this mechanism, we feel confident that a summary procedure for dealing with repeat claims would be a reasonable way to conserve resources and discourage the revolving door strategy employed by some claimants.

We also agree with the government that the eligibility criteria should be expanded to preclude refugee claims from those who are believed on reasonable grounds to be engaged in organized crime. Because the ambit of "organized crime" can be broad, the existing safeguard should remain: in order to be excluded from access to the refugee determination system, the claimant would have to be declared to be a danger to the public in Canada or the decision would have to be made that it would be contrary to the public interest to have the claim determined.

There is an important eligibility criterion that has been in the law since its inception in 1989 but which has never been operational. We speak of the "safe country rule" that excludes from the refugee system those claimants who have come through a country that complies with the central requirement of the *Convention relating to the Status of Refugees* not to return refugees to countries where they fear persecution on specified grounds. The theory is that refugees ought to seek protection when they can, rather than selecting where they wish to go or where they think their chances of acceptance might be greatest.

Most knowledgeable observers have always recognized that, for the safe country return provisions to work, they must be accompanied by bilateral or multilateral

agreements regarding the return of claimants. Otherwise, claimants run the risk of being placed "in orbit," that is, being bounced from country to country with no country willing to take responsibility for adjudicating the claim. Hence, the need for agreements to ensure that this is done and the Convention respected.

Over the years, Canada has attempted to negotiate agreements with other countries, and came close to concluding one with the United States several years ago. The Committee feels that the government should continue actively to pursue agreements wherever possible, and that the safe country provision should be left in the law in the hope that it will become possible to implement it in the future. Further, we believe that Citizenship and Immigration Canada should report all progress in this matter to the House of Commons and to this Committee.

The Committee wishes to address one further matter before discussing the refugee hearing itself. Currently, there is no time limit for making a refugee claim. While most claimants state their intentions upon arrival, there is nothing to preclude assertion of a refugee claim at any time. Thus, people who come to the attention of the immigration enforcement system for any reason, including criminality or security concerns, even those who have been in the country for years, may make a claim at any time before a removal order is actually issued. We see no reason for this situation to continue.

The Committee recognizes that there will be legitimate reasons for an individual to delay making a refugee claim. These should be allowed. However, we agree with the government that a time limit of 30 days following arrival should be the general requirement.

**The Committee recommends that:**

- 13. The period required between repeat refugee claims be lengthened to one year.**
- 14. Instead of access to the Board for a full hearing, repeat claimants receive a pre-removal risk review. This review would examine whether there was any new evidence regarding the claim and whether there had been a change of circumstances in the person's country of origin. If not, the person would be removed.**
- 15. The criteria regarding eligibility to make a refugee claim be expanded to preclude claims from those who are believed on reasonable grounds to be engaged in organized crime.**



16. Although to date it has not been operational, the safe country return provision remain in the law and the government actively continue to pursue bilateral and multilateral agreements concerning safe country return provisions.
17. The government report the progress made, and all safe country return agreements reached, to the House of Commons and the Standing Committee on Citizenship and Immigration on an annual basis.
18. There be a time limit of 30 days following arrival in Canada within which an individual would be required to make a refugee claim. An exception should be made where there exist compelling circumstances in a claimant's situation.

### **C. The Refugee Hearing**

The goal of the Refugee Division is to deliver fair and well-founded decisions on refugee claims as expeditiously as possible. Hearing procedures should be designed to accomplish that goal using the fewest resources. For that reason, the Committee wishes to return to a proposal first made by the government in 1995. The proposal was to move from a two-member panel as the norm at the Refugee Division to a one-member panel.

Introducing a one-member panel would accomplish several things. Clearly, it would enable the Board to hear more cases, provided that additional personnel, such as refugee claim officers, were available. It would also make scheduling claims and adjournments much simpler. The Board should, however, have the power to assign a three-member panel to hear test cases or cases that pose particular difficulties.

When the proposal to move to one-member panels was first advanced there was strong criticism from refugee advocates. In their view, many members of the Refugee Division were not capable of making such an important judgment, and writing a reasoned decision, on their own. Further, they argued that without an adequate appeal mechanism, it was very difficult to correct faulty decision-making in the first instance. We are convinced that if both of those issues were addressed, one-member panels would be viable. We believe that the calibre of members appointed has improved significantly in recent years, and measures are discussed below that would ensure that this improvement continues.

Most important, the Committee recommends that the time has come to introduce a substantive appeal mechanism for refugee decisions. For years, refugee advocates and commentators have strongly criticized the lack of such a mechanism and the necessity of taking refused cases to the Federal Court, with leave. An internal appeal structure at the Board would serve a number of purposes. It would provide a safety net for refused

claimants so that clear errors could be corrected relatively quickly without the necessity of court action. It would therefore cut down on the number of cases that proceed to the Federal Court. It would also foster consistency in decision making. Inconsistent decisions from the different regions of the country and with regard to claimants in similar situations is a challenge that the Board has identified and has been addressing for some time now through various measures. A review panel of high quality could contribute significantly to those measures. For the appeal mechanism to succeed, only the most experienced members should be appointed.

**The Committee recommends that:**

- 19. The Refugee Division sit in one-member panels, with the option of sitting in three-member panels to hear test cases or cases that pose particular difficulties.**
- 20. There be an internal appeal structure at the Board for rejected refugee claimants, to which only the most experienced members be appointed.**

One of the reasons that the refugee determination process is so complicated is the number of steps involved in the assessment of risk. Obviously, to determine whether claimants are Convention refugees is to assess the risk of persecution should they be returned to their country of origin. Failed claimants may then apply to Citizenship and Immigration Canada for another risk review that, as the Auditor General noted in 1997, generally addresses the same facts that were in issue in the refugee hearing. There are also certain risk aspects to the humanitarian and compassionate application that all individuals to be removed are entitled to make to the government.

In our 1998 report, this Committee recommended that the Refugee Division should make all of the risk-related decisions concerning an individual. They are the experts; they have heard the oral testimony. A new appeal procedure would foster consistency in this area as well.

**The Committee recommends that:**

- 21. All of the risk-related decisions concerning an individual be consolidated at the Refugee Division.**

Earlier, the Committee made recommendations aimed at a more productive use of officers at the port of entry. In particular, we recommended a standardized interview that would cover, in addition to personal information about the claimant, general details relating to the claim. We recommended the early identification of claims that appear meritorious so that refugee claim officers (RCOs) at the Refugee Division can more quickly assess whether the claims should go through the expedited process. This process involves a review and assessment of the claim by an RCO. Where a claim is felt to be

strong, the RCO passes the file to a member who, if he or she agrees, accepts the claim without a hearing.

In the past, there were more expedited hearings than there are currently. (Now only about 10% of claims are handled this way.) Increasing this percentage, provided the integrity of the decision making can be preserved, should be a Board goal. Clearly, increasing the use of the expedited process would save significant resources for the Board. For genuine refugees, the process offers an earlier resolution of their cases and should help to ease their adjustment to Canadian life.

**The Committee recommends that:**

**22. The Refugee Division strive to increase the percentage of claims handled through the expedited process.**

We also recommended the early identification of claims that allege persecution in countries that are not normally refugee-producing. These claims clearly have to proceed to a full hearing, but they should do so as quickly as possible. Speedy determination of these types of claim, coupled with faster removal of claimants who receive negative decisions, would send a message that individuals have little to gain by making a pro forma refugee claim in order to stay in the country. Ultimately, these types of claims should diminish, saving resources and leaving the refugee determination process available for those who truly need it.

In its Discussion Paper, Citizenship and Immigration Canada proposed that certain restrictions on the ability of the government to participate in Board hearings should be eliminated. Currently, the Minister's representative may give evidence in all cases, but may not participate further without the permission of the members hearing the case. Full rights to present evidence, question the claimant and any witnesses, and make representations are reserved for situations in which the exclusion clauses of the Convention are in issue.<sup>8</sup>

The Committee has concluded that these restrictions are somewhat artificial and should be eliminated. The government should have full participation rights at any hearing that it identifies as important. The Refugee Division members retain full control of the hearing and we do not see that extending existing participation rights will significantly change the nature of the hearing. Having said that, we recommend that the government be more active in choosing cases in which to intervene than it has been in the past.

---

<sup>8</sup> The Refugee Division may decide that refugees will be excluded from the protection of the Convention if they have committed war crimes, crimes against humanity, or a serious non-political crime before coming to Canada, or if they have been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

In a similar vein, the Committee agrees with the recommendation in the government's Discussion Paper for the Minister to be permitted to institute proceedings to vacate a decision that a person is a Convention refugee without first seeking the permission of the Chairperson of the Board. These cases involve allegations that the determination was obtained by fraudulent means, or misrepresentation, suppression or concealment of any material fact. They are required to be heard by a panel of three, which we consider to be a sufficient safeguard. As we did above, the Committee recommends that Citizenship and Immigration Canada be more alert to cases in which the vacation procedure would be appropriate.

**The Committee recommends that:**

- 23. The current restrictions on the participation of the Minister's representative in a refugee hearing be eliminated and the government be more active than it has been in the past in choosing cases in which to intervene, while maintaining the independence of the Board.**
- 24. The Minister be permitted to institute proceedings to vacate a decision that a person is a Convention refugee without first seeking the permission of the Chairperson of the Board. Citizenship and Immigration Canada should be more alert to cases in which the vacation procedure would be appropriate.**

Finally, the Committee would like to comment on the quality of the information provided to Board members. In refugee determination, solid, factual and up-to-date information about country conditions is essential. This information is provided by the Board's Research Directorate, which is well respected. One of our witnesses pointed out, however, that in his view more use could be made of the overseas capacity of the Department of Foreign Affairs and International Trade to provide information directly to the Board. He urged that there be more of an effort on the part of our missions abroad to provide timely and relevant information on country conditions, and individual cases where appropriate.

**The Committee recommends that:**

- 25. The Department of Foreign Affairs and International Trade provide timely and relevant information on country conditions and individual cases directly to the Immigration and Refugee Board.**

**D. Other Matters Related to the Refugee Determination System**

Since the inception of the Immigration and Refugee Board 11 years ago, many commentators have expressed concerns about how Board members are chosen, their training, and their fitness for the heavy responsibilities of the position. Over the years, the appointment process has been improved by the addition of a Ministerial Advisory



Committee which assesses all appointments and reappointments, by upgraded training programs for new members, and by the introduction of performance appraisals.

A number of our witnesses were convinced, however, that the process still needs improvement. When decisions relate to people's security and even their lives, the decision-makers must be of the very highest calibre. This will be all the more important if our previous recommendation to introduce single-member panels is accepted. Each and every Board member will have to be skilled at presiding over a hearing; he or she will have to be able to assimilate and weigh evidence, apply knowledge gained from external sources to the facts at hand, and reach a just decision. In addition to those procedural and analytical skills, members must exhibit sensitivity and an understanding of cultural differences, particularly those that cause misunderstandings when individuals from one culture attempt to communicate with those from another. Thus, the Board must continue to focus on and upgrade the training and professional development of its members.

It takes time, possibly a full year, for new Board members to be trained and to gain the experience necessary to become fully functional decision-makers. It is likely only in the second year of an appointment that the Board, and the members themselves, can know whether it will be a success. It makes sense, therefore, to appoint members to relatively short initial terms of perhaps two years. For members who have proved themselves at that point, however, longer terms are appropriate and provide stability to the Board.

**The Committee recommends that:**

- 26. Appointments to the Immigration and Refugee Board be based on merit so that all members of the Board are of the highest possible calibre.**
- 27. The Immigration and Refugee Board continue to focus on and upgrade the training and professional development of its members.**
- 28. Initial appointments to the Board be relatively short but successful members be reappointed to longer terms.**

Following a hearing by the Refugee Division (or a decision, if the expedited process has been used) a claimant is recognized as a Convention refugee or is refused. As discussed above, a failed claimant has several options; however, most individuals in this situation become removable from Canada. It is often at that point that the process breaks down. Claimants not in detention (the vast majority under normal circumstances) will often fail to report to immigration officials to discuss removal plans or, having reported, will not carry out their commitments. Thus, Canada has no way of knowing for sure the whereabouts of many failed claimants, or whether they have indeed left the country.

The Committee received several suggestions as to how the government could remove more failed refugee claimants from Canada, and there could well be other possibilities. For example, claimants could be required to appear in person to receive the final decision on their claims. At that point, immigration officials could proceed as dictated by the facts of the situation, whether by holding a meeting, arranging for security to be posted to foster compliance with removal proceedings or, in some cases, by ordering detention pending removal. This process would have to recognize the independence of the Board from the government, and any actual procedures would have to take place in different premises. Whatever mechanism might be chosen, however, the important point is that too many failed refugee claimants are at present being allowed to fall through the cracks by "disappearing" once they realize that their time in Canada may be coming to an end.

**The Committee recommends that:**

- 29. Citizenship and Immigration Canada tighten its procedures following rejection of a refugee claim in order to increase the chances that the person will actually be removed from Canada.**

## **BORDER SECURITY**

### **A. Issues Relating to Immigration Documents**

The protection of Canada's borders often begins thousands of miles away. Transportation companies are under a legal duty to ensure that the people they bring to Canada have the required documentation. Canada works with airlines to train personnel in the requirements of Canadian law and in how to identify documents that are false or have been tampered with.

One of our witnesses from the airline industry spoke of the annoyance of some passengers whose documents receive close scrutiny. He recommended that the government prepare a multilingual pamphlet to explain that airlines act as agents for the government in ensuring that the requirements of Canadian law concerning travel documents are met. Perhaps this could be undertaken as a joint project between the government and the industry.

In order to enhance document verification, over 20 Canadian immigration control officers (ICOs) are stationed abroad to assist local authorities in intercepting improperly documented individuals and preventing them from boarding planes bound for Canada. During 1998, some 6,300 improperly documented passengers were intercepted. This program clearly works well and should be expanded. Representatives of the airline industry even suggested that in locations with no ICOs, a telephone hotline should be in place to allow officials to consult with an ICO and make use of his or her expertise.

At the same time, we are aware that many refugee advocates urge that interdiction actions should not have the effect of eliminating a person's chances for asylum. The government's response is that CIC officials refer intercepted passengers who indicate a fear of persecution to the United Nations High Commissioner for Refugees or to a Canadian foreign mission. A witness familiar with the ICO program suggested, however, that such information does not appear to be regularly given to those denied the opportunity to board a plane. The government should, therefore, instruct its ICOs abroad to provide this information routinely to all intercepted passengers; it should also try to ensure that airline agents receive the same instructions in locations without ICOs.

In its 1998 report, this Committee recommended that Citizenship and Immigration Canada, in cooperation with airline carriers, should investigate the feasibility of instituting a system to scan the travel documents of people coming to Canada on flights that have presented control problems. This would establish beyond doubt the airline a person arrived on, the point of embarkation, and the identity claimed when boarding the aircraft. Having greater knowledge of the documents could also aid Canada's efforts to identify the patterns used by document forging rings. The government advised the Committee that this idea is under active discussion. The Committee urges the Department to press ahead to identify the appropriate technology and begin the necessary pilot project.

There are additional measures that can respond to the use by travellers to Canada of false or altered documents or no documents at all. First, it should be noted that all passengers to Canada require travel documents in order to board an airplane. Those who arrive at the initial inspection point in Canada without documents must therefore have disposed of them in some manner after departure. Document checks of disembarking passengers on selected flights by Canadian immigration officials at major airports have apparently been successful in forestalling disposal in a number of cases. Those individuals are still legally able to make a refugee claim, but the documents may be useful in revealing additional information. Even if the documents are completely false, their confiscation takes them out of circulation and prevents their reuse. The Committee therefore supports the expansion of disembarkation checks for flights whose past history has been problematic.

Trying to stay ahead of those who make it their business to forge or tamper with documents takes skill and tenacity. Often, the government has to play catch-up, because enhanced security features introduced on a document become a challenge to those whose interest is in duplicating the results. The challenge is often successful, and sometimes not.

It would appear that some Canadian documents are more secure than others. A representative of the air transportation industry pointed to the defects in the IMM 1000 permanent resident card, which has no photo identification and no modern biometric or other high-tech validation techniques. As a result, it is very vulnerable to unauthorized use or fraudulent duplication. According to the industry, the technology exists to replace the

card, but the Department lacks the resources to do so. In the budget of February 2000, Citizenship and Immigration Canada received additional funds for enforcement. The Committee recommends that the replacement of the IMM 1000 permanent resident card be made a high priority.

**The Committee recommends that:**

- 30. The government and the airline industry examine the feasibility of preparing a multilingual pamphlet explaining to passengers that airlines act as agents for the government in ensuring that the requirements of Canadian law concerning the required travel documents are met.**
- 31. The stationing of Canadian immigration control officers (ICOs) abroad to intercept improperly documented passengers before they can board airplanes for Canada be expanded. The possibility of links, such as a telephone hotline, between locations with an ICO and those without should be explored.**
- 32. Passengers who are intercepted and not allowed to proceed to Canada be referred to Canadian missions or to the United Nations High Commissioner for Refugees.**
- 33. Citizenship and Immigration Canada make it a high priority to continue researching technology for scanning the travel documents of people coming to Canada on flights that have presented control problems. A pilot project should begin as soon as possible.**
- 34. Citizenship and Immigration Canada expand the practice of document checks for passengers disembarking from flights that have presented problems.**
- 35. Citizenship and Immigration Canada continue its efforts to enhance the security features on all its official documents, making replacement of the IMM 1000 permanent resident card a high priority.**

**B. Targeting People Traffickers and Smugglers**

Many of the measures already recommended in this report are intended to make people trafficking and smuggling less successful, less lucrative and, consequently, less frequent. In this section, we discuss additional measures aimed more directly at these activities. Our recommendations involve increasing the penalties and other consequences for those convicted, and creating two new offences.



As we noted above, the penalties for organizing the entry of improperly documented individuals are high, with a potential fine of \$500,000 and/or 10 years in jail where groups of 10 or more people are involved. We agree with the government that there is a gap in the penalty provisions. Though vehicles used in the commission of those offences may now be seized as forfeit, the law makes no provision for the confiscation of other assets purchased from the proceeds of the illegal activities. As it stands to reason that many smugglers are either based in Canada, or have Canadian connections, and because we know that this is a very lucrative business, the Committee believes that it would make sense to permit the proceeds of those crimes to be attacked. The Committee also believes, moreover, that any money recovered should revert to Citizenship and Immigration Canada to be added to their enforcement resources.

The Committee also agrees that people who are believed on reasonable grounds to be guilty of such offences should be inadmissible to Canada, if abroad, or removable from Canada if already here.

As we noted previously, there are high penalties for assisting the entry of people into Canada without the required documents. Once in Canada, however, these individuals are often transported across the country, whether their destination is elsewhere in Canada, or in the United States. The Committee believes that to effectively combat trafficking this activity, even if entirely within Canada, should also be against the law.

Finally, the Committee supports the recommendation that there should be a new immigration offence of assisting others to come to Canada through fraud or misrepresentation. There is already an offence of counselling individuals to make false statements in connection with refugee claims, but nothing that directly covers fraud or misrepresentation in connection with other matters.

In a related matter, it happens frequently that Canadians will sponsor an overseas relative for a visit to Canada. From time to time, the visitor then makes a refugee claim. The Committee recommends that, where the individual turns out not to have been a genuine visitor, some measure of accountability should be placed on the sponsor. For example, if the claimant requires social assistance while the claim is being processed, the sponsor might be required to reimburse the government.

**The Committee recommends that:**

- 36. The law governing the proceeds of crime be extended to proceeds from immigration offences relating to organizing the entry into Canada of those without the proper documents. Any proceeds recovered should revert to Citizenship and Immigration Canada to be added to their enforcement resources.**

37. Individuals who are convicted of immigration offences relating to organizing the entry into Canada of those without proper documents be inadmissible to Canada if abroad, or removable from Canada if already in the country.
38. There be a new offence, with significant penalties, in both the *Criminal Code* and the *Immigration Act* for assisting in the trafficking of human beings on Canadian territory.
39. There be a new offence for people who assist others to come to Canada through fraud or misrepresentation.
40. Measures be introduced to hold financially accountable those in Canada who sponsor visitors who later prove not to have been genuine.

#### **C. Concerns of the Transportation Companies**

The Committee heard testimony from representatives of the shipping and air transport sectors of the transportation industry. Many of their concerns have persisted for years; indeed, we noted them in our 1998 report. These issues have also been the subject of frequent discussions with Citizenship and Immigration Canada. From its brief examination, the Committee does not feel able to comment on the details of the proposals made to us by those representatives. We have concluded, however, as we did in 1998, that Citizenship and Immigration Canada and the industry must do more to work out the ongoing problems. For example, we agree with those who testified that it is unfair and unacceptable to present carriers with extremely large bills for the costs of removing inadmissible individuals many years after their arrival in Canada.

#### **The Committee recommends that:**

41. Citizenship and Immigration Canada work with the transportation industry to resolve their longstanding complaints, particularly those that result from delays in government-mandated processes that are beyond the control of the industry.

#### **D. International Cooperation**

Virtually every expert who has studied the problems of human trafficking and the irregular movement of migrants agrees that their solution requires international cooperation. The United Nations estimates that up to 4 million people are smuggled across national borders each year, an activity that may be worth some \$10 billion annually.

Canada is playing an active role in developing the protocols on Smuggling of Migrants and Trafficking in Human Beings Especially Women and Children that are to accompany the United Nations draft Convention against Transnational Organized Crime. The Convention and its protocols should aid considerably in the fight against trafficking in people.

Canada and the United States have been making progress on the "Border Vision" initiative, begun in 1997, which is a joint project of Citizenship and Immigration Canada, the U.S. Immigration and Naturalization Service, and the U.S. State Department for improving the security of the whole region. Areas of cooperation include information and technology exchange, overseas interdiction, exchanging intelligence data, visa coordination, and studying the challenges at the land border, including the smuggling of people. We saw this past summer how important cooperation and coordination by the air and sea patrols of our coastline can be.

In our 1998 report, the Committee suggested that one method of combating people trafficking and smuggling would be for the Canadian government to urge other countries to create a criminal offence of organizing, or conspiring to organize, the illegal entry of individuals into another country. We make that recommendation again now.

At the beginning of this report, the Committee recommended that the government institute as widespread a communications program as possible in countries that have proven problematic, in order to inform potential traffickers and their customers of the dangers and consequences of their undertakings. There is another side of the coin, however. When migration from a particular country is driven by human rights abuses, Canada should do all it can to encourage that country to improve its human rights record. Migration results from both "push" and "pull" factors; working to eliminate the factors that impel people to leave their countries of origin can have only beneficial effects for all concerned.

**The Committee recommends that:**

- 42. Canada continue to place the highest importance on working with other countries to combat human trafficking, and urge other countries to recognize human trafficking as a crime against humanity that should be treated as an international crime.**
- 43. The government continue to place particular importance on cooperation between Canada and the United States with respect to border issues, including the cooperative surveillance of our coastlines in view of the unauthorized arrival in each country of boats carrying migrants.**

44. The government urge other countries to create a criminal offence of organizing, or conspiring to organize, the illegal entry of individuals into another country.
45. When migration is driven by human rights abuses in a particular country, Canada make every effort to encourage that country to improve its human rights record.

## CONCLUSION

The Committee realizes the complexity and difficulty of the problems posed by border security in an age where people move across continents daily. The challenges are also international in scope. Technologies that revolutionize government communications and the security features of documents also find their way into the arsenals of traffickers and smugglers. Cooperation between countries is essential, yet can be long in coming and imperfect. Meanwhile, individuals and criminal organizations intent on breaking laws are often nimble enough to evade controls and achieve their aims.

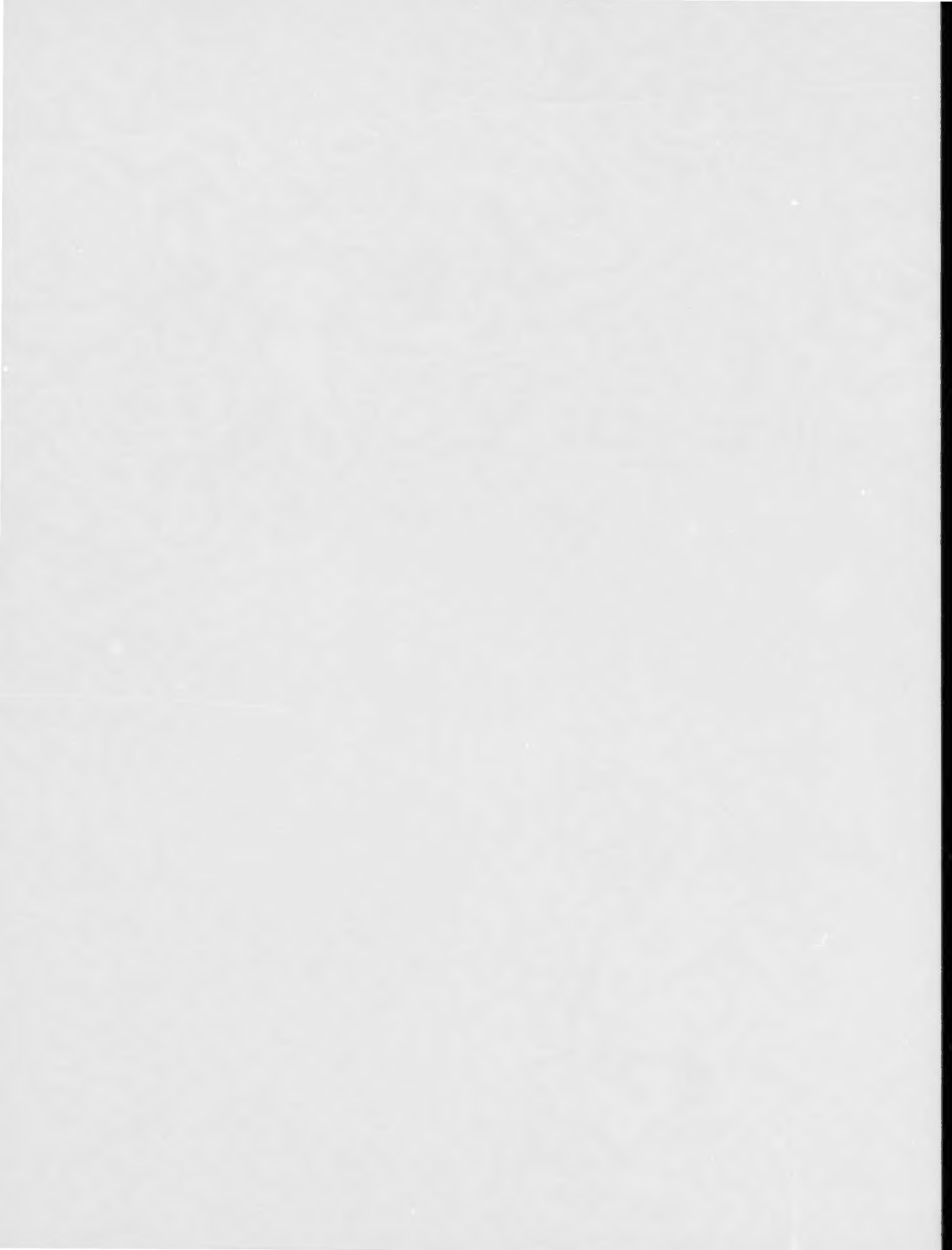
At the same time, it is vital that individuals who fear persecution in their countries of origin continue to be able to find a safe haven. Interdiction activities, while important, must take into account the need to be alert to the problems of genuine refugees. In streamlining the refugee status determination system, speed must always be balanced with fairness.

Recognizing these complexities, the Committee has not been able to recommend any magical cures or "quick fixes." The process of improving our border security and refining our refugee determination system will be ongoing over time. The Committee hopes that this report will contribute to that process.

The Committee is aware that a number of the changes in law and policies that we have recommended will have resource implications. These implications necessarily begin with the responsibilities of Citizenship and Immigration Canada. The resource requirements extend beyond the department, however, to the other partners who cooperate in delivering the immigration and refugee program, in particular the Canadian Security and Intelligence Service and the RCMP. Their intelligence-gathering functions are essential to the program, but modern intelligence-gathering is very dependent on technology that must be kept current. We therefore recommend that the government of Canada make available the necessary resources so that those agencies may modernize their technological capacities in order to meet the challenges posed by traffickers in people and ensure the safety and security of Canada and its people.

**The Committee recommends that:**

- 46. The government of Canada increase the resources to Citizenship and Immigration Canada, the Canadian Security and Intelligence Service and the RCMP so that they will be able to meet the challenges posed by traffickers in people and ensure the safety and security of Canada and its people.**





# **SUMMARY OF RECOMMENDATIONS**

---

## **THE REFUGEE STATUS DETERMINATION SYSTEM**

### **A. Detention**

The Committee recommends that:

1. Refugee claimants who appear to be arriving as part of an organized trafficking operation be detained as flight risks until their refugee claims are fully disposed of.
2. The fact that "trafficked" migrants will very likely be detained upon apprehension in Canada be widely communicated in the migrants' countries of origin, including by means of information videos.
3. Refugee claimants who refuse to cooperate in establishing their identity be detained.
4. Immigration detention facilities be found, or built, that are appropriate to the situation.

### **B. Initial Considerations Regarding a Refugee Claim**

The Committee recommends that:

5. Criminal and security checks be initiated as soon as a person makes a claim to refugee status.
6. Refugee claimants' fingerprints and photographs be taken at the first point of contact with immigration officials.
7. Immigration officers at ports of entry question refugee claimants to ascertain the general thrust of their refugee claims, their travel routes to Canada, and any other information relevant to their claims.
8. Questioning of refugee claimants at ports of entry be conducted in a sensitive and compassionate manner in recognition of the trauma that they may have suffered.
9. Refugee claimants be advised that it is important to answer all questions honestly and to the best of their ability at the port of entry and that to be untruthful or uncooperative with the authorities will work against them when the time comes for the Board to determine their claims.

10. Immigration officers at the port of entry identify two types of claims for priority processing at the Board:
  - (a) claims that appear highly meritorious; and
  - (b) claims that allege persecution in countries that are not normally refugee-producing.
11. The government explore the feasibility of having designated Refugee Division members on call for cases where immigration officers identify strong refugee claims during the course of their interviews at the port of entry.
12. The senior immigration officer at the port of entry ascertain the objective facts regarding eligibility from the initial interview, thus enabling the immediate transfer of the file to the Board.
13. The period required between repeat refugee claims be lengthened to one year.
14. Instead of access to the Board for a full hearing, repeat claimants receive a pre-removal risk review. This review would examine whether there was any new evidence regarding the claim and whether there had been a change of circumstances in the person's country of origin. If not, the person would be removed.
15. The criteria regarding eligibility to make a refugee claim be expanded to preclude claims from those who are believed on reasonable grounds to be engaged in organized crime.
16. Although to date it has not been operational, the safe country return provision remain in the law and the government actively continue to pursue bilateral and multilateral agreements concerning safe country return provisions.
17. The government report the progress made, and all safe country return agreements reached, to the House of Commons and the Standing Committee on Citizenship and Immigration on an annual basis.
18. There be a time limit of 30 days following arrival in Canada within which an individual would be required to make a refugee claim. An exception should be made where there exist compelling circumstances in a claimant's situation.

### **C. The Refugee Hearing**

The Committee recommends that:

19. The Refugee Division sit in one-member panels, with the option of sitting in three-member panels to hear test cases or cases that pose particular difficulties.



20. There be an internal appeal structure at the Board for rejected refugee claimants, to which only the most experienced members be appointed.
21. All of the risk-related decisions concerning an individual be consolidated at the Refugee Division.
22. The Refugee Division strive to increase the percentage of claims handled through the expedited process.
23. The current restrictions on the participation of the Minister's representative in a refugee hearing be eliminated and the government be more active than it has been in the past in choosing cases in which to intervene, while maintaining the independence of the Board.
24. The Minister be permitted to institute proceedings to vacate a decision that a person is a Convention refugee without first seeking the permission of the Chairperson of the Board. Citizenship and Immigration Canada should be more alert to cases in which the vacation procedure would be appropriate.
25. The Department of Foreign Affairs and International Trade provide timely and relevant information on country conditions and individual cases directly to the Immigration and Refugee Board.

#### **D. Other Matters Related to the Refugee Determination System**

The Committee recommends that:

26. Appointments to the Immigration and Refugee Board be based on merit so that all members of the Board are of the highest possible calibre.
27. The Immigration and Refugee Board continue to focus on and upgrade the training and professional development of its members.
28. Initial appointments to the Board be relatively short but successful members be reappointed to longer terms.
29. Citizenship and Immigration Canada tighten its procedures following rejection of a refugee claim in order to increase the chances that the person will actually be removed from Canada.

### **BORDER SECURITY**

#### **A. Issues Relating to Immigration Documents**

The Committee recommends that:

30. The government and the airline industry examine the feasibility of preparing a multilingual pamphlet explaining to passengers that airlines act as agents

for the government in ensuring that the requirements of Canadian law concerning the required travel documents are met.

31. The stationing of Canadian immigration control officers (ICOs) abroad to intercept improperly documented passengers before they can board airplanes for Canada be expanded. The possibility of links, such as a telephone hotline, between locations with an ICO and those without should be explored.
32. Passengers who are intercepted and not allowed to proceed to Canada be referred to Canadian missions or to the United Nations High Commissioner for Refugees.
33. Citizenship and Immigration Canada make it a high priority to continue researching technology for scanning the travel documents of people coming to Canada on flights that have presented control problems. A pilot project should begin as soon as possible.
34. Citizenship and Immigration Canada expand the practice of document checks for passengers disembarking from flights that have presented problems.
35. Citizenship and Immigration Canada continue its efforts to enhance the security features on all its official documents, making replacement of the IMM 1000 permanent resident card a high priority.

## **B. Targeting People Traffickers and Smugglers**

The Committee recommends that:

36. The law governing the proceeds of crime be extended to proceeds from immigration offences relating to organizing the entry into Canada of those without the proper documents. Any proceeds recovered should revert to Citizenship and Immigration Canada to be added to their enforcement resources.
37. Individuals who are convicted of immigration offences relating to organizing the entry into Canada of those without proper documents be inadmissible to Canada if abroad, or removable from Canada if already in the country.
38. There be a new offence, with significant penalties, in both the *Criminal Code* and the *Immigration Act* for assisting in the trafficking of human beings on Canadian territory.
39. There be a new offence for people who assist others to come to Canada through fraud or misrepresentation.
40. Measures be introduced to hold financially accountable those in Canada who sponsor visitors who later prove not to have been genuine.

### **C. Concerns of the Transportation Companies**

The Committee recommends that:

41. Citizenship and Immigration Canada work with the transportation industry to resolve their longstanding complaints, particularly those that result from delays in government-mandated processes that are beyond the control of the industry.

### **D. International Cooperation**

The Committee recommends that:

42. Canada continue to place the highest importance on working with other countries to combat human trafficking, and urge other countries to recognize human trafficking as a crime against humanity that should be treated as an international crime.
43. The government continue to place particular importance on cooperation between Canada and the United States with respect to border issues, including the cooperative surveillance of our coastlines in view of the unauthorized arrival in each country of boats carrying migrants.
44. The government urge other countries to create a criminal offence of organizing, or conspiring to organize, the illegal entry of individuals into another country.
45. When migration is driven by human rights abuses in a particular country, Canada make every effort to encourage that country to improve its human rights record.

### **CONCLUSION**

The Committee recommends that:

46. The government of Canada increase the resources to Citizenship and Immigration Canada, the Canadian Security and Intelligence Service and the RCMP so that they will be able to meet the challenges posed by traffickers in people and ensure the safety and security of Canada and its people.



## APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Meeting	Date
<b>Citizenship and Immigration Canada</b>	2	Wednesday, November 3, 1999
David Dunbar, Counsel, Legal Services		
Greg Fyfe, Assistant Deputy Minister Policy and Program Development		
Martha Nixon, Assistant Deputy Minister Operations		
Elizabeth Tromp, Director General Enforcement Branch		
Gerry Van Kessel, Director General Refugees		
<b>Immigration and Refugee Board</b>	3	Thursday, November 4, 1999
Glen Bailey, Director General Policy, Planning and Research		
Manon Brassard, Director General Adjudication Division		
John Frecker, Deputy Chairperson Refugee Division		
Philip Palmer, General Counsel Legal Services		
<b>Citizenship and Immigration Canada</b>	4	Wednesday, November 17, 1999
Dick Graham, Acting Director Legislative Review, Enforcement		
Martha Nixon, Assistant Deputy Minister Operations		
Daniel Therrien, Counsel Legal Services		
Gerry Van Kessel, Director General Refugees		
George Varnai, Regional Manager Citizenship and Immigration Programs, British Columbia Prairies and Territories		

Associations and Individuals	Meeting	Date
<b>Royal Canadian Mounted Police</b> René Charbonneau, Assistant Commissioner, Director, Federal Services  Raymond Lang, Officer in charge Immigration and Federal Branch Federal Services Directorate  Bill MacDonald, Senior Reviewer Analyst, Immigration and Federal Branch, Federal Services Directorate	6	Thursday, November 25, 1999
<b>Solicitor General of Canada</b>  Jamie Deacon, Director, Anti-Organized Crime Division  Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Solicitor General, Policing and Security Branch  Kenneth Moreau, Executive Assistant Office of the Senior Assistant Deputy Solicitor General Policing and Security Branch		
<b>As Individuals</b>  William Bauer, Former Canadian Ambassador  Martin Collacott, Former Canadian Ambassador	7	Wednesday, December 1, 1999
<b>"Association québécoise des avocats et  avocates en droit de l'immigration"</b>  Jean-François Fiset, President  Pia Zambelli, Member of the Board	8	Thursday, December 2, 1999
<b>Canadian Bar Association</b>  Betsy Kane, Executive Member National Citizenship and Immigration Law Section  David Matas, Past Chair, National Citizenship and Immigration Law Section		

<b>Associations and Individuals</b>	<b>Meeting</b>	<b>Date</b>
<b>Air Transport Association of Canada</b> Warren Everson, Vice-President and Strategic Planning George Petsikas, Director, Government and Industry Affairs and Legal Counsel, Air Transat Bridget Siwik, Manager, Facilitation Air Canada	9	Wednesday, February 9, 2000
<b>Canadian Council for Refugees</b> Sharryn Aiken, Past President Janet Dench, Executive Director Mitchell Goldberg, Chair, Working Group on Refugee Protection		
<b>The Shipping Federation of Canada</b> Gilles Bélanger, President Sonia Simard, Manager, Policy and Government Affairs		
<b>As Individual</b> Barbara Jackman, Immigration and Refugee Lawyer	10	Thursday, February 10, 2000
<b>Inter-Church Committee for Refugees</b> Tom Clark, Coordinator Timothy Wichert, Representative of the Mennonite Central Committee, Ontario		
<b>United Nations High Commissioner for  Refugees</b> Judith Kumin, Representative in Canada Greg Lyndon, Legal Officer Patrick Tezier, Senior Protection Officer		



Associations and Individuals	Meeting	Date
<b>As Individuals</b>	14	Wednesday, March 1, 2000
William Bernadas, Recognized Refugee in Canada		
Nawal Haj Khalil, Recognized Refugee in Canada		
<b>Canadian Security Intelligence Service</b>	15	Thursday, March 2, 2000
Ward P. Elcock, Director		

## **APPENDIX B**

### **LIST OF BRIEFS**

---

**Air Transport Association of Canada**

**Amnesty International**

**Canadian Council for Refugees**

**Canadian Security Intelligence Service**

**Citizenship and Immigration Canada**

**Immigration and Refugee Board**

**Inter-Church Committee for Refugees**

**Ethiraju Ramachandar**

**Royal Canadian Mounted Police**

**The Shipping Federation of Canada**

**United Nations — High Commissioner for Refugees**



## **REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE**

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government provide a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Citizenship and Immigration (*Meetings Nos. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17 and 18 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,



**Dissenting Opinion of the Official Opposition to the Standing Committee on  
Citizenship and Immigration Report Titled:**

**Refugee Protection and Border Security: Striking a Balance**

It is the opinion of the Official Opposition that the development of the report by the Standing Committee on Citizenship and Immigration was a futile exercise, as it will have no impact on forthcoming legislation from the Minister of Citizenship and Immigration. This report had real potential to be a valuable guide to the Minister for drafting new and effective Immigration and Refugee legislation. It was the earnest hope of the Official Opposition that the Committee provide the Minister guidance and recommendations on this very difficult and complex topic of Canada's Refugee Determination System and Illegal Immigration.

Even before a draft of the Committee's report was written it became obvious that the Minister had absolutely no intention of taking the Committee's recommendations into account. The Committee undertook the task of developing its report with the assurance of the Committee Chair and the Minister that its recommendations would be considered in the new legislation. In fact, the Official Opposition obtained a copy of the new Immigration and Refugee Protection Act two weeks prior to the Committee's draft report. The Official Opposition also came to possess a document titled, *Legislative Review Critical Path Towards Tabling Legislation in 2000*. This document outlined several dates in the approval process of the new Immigration and Refugee Protection Act that precluded any possibility of the Committee's report influencing the final legislation prior to it being tabled in the House of Commons.

It is for this reason that the Official Opposition has submitted a dissenting opinion. It is unfortunate that the Minister has chosen to use the Committee for window dressing to her new legislation and waste its time in this fashion. There was a lot of useful work done by the witnesses and committee members alike. Furthermore all of the witnesses must feel used knowing that their presentations were not taken in good faith by this government.

By not supporting the Committee's report through the submission of a dissenting opinion, it is the goal of the Official Opposition to call attention to the flawed process of how the Committee's report was developed having no chance of ever affecting the pending Immigration and Refugee Protection Act.

---

Leon Benoit, MP

Chief Critic for Citizenship and Immigration





## **Dissenting opinion of the Bloc Québécois submitted to the Standing Committee on Citizenship and Immigration**

Since the mid-1980s, Quebec has received more than 160,000 asylum seekers. The slow pace of the administrative process in dealing with refugee claims leads to unacceptable human dramas and puts the claimants and their families in very difficult situations.

For example, in just one office, the *Immigration and Refugee Board's* only office in Montreal, the average time it takes to process requests is 10 months. Moreover, at the end of December in Montreal, there were over 7,000 asylum seekers waiting for a hearing; that is one third of all such cases in Canada.

Although the Bloc Québécois agrees with most of the recommendations proposed in the Report, we believe that the federal government should devote whatever resources are required to handle all decisions and steps leading to the granting of refugee status or the removal of persons whose claim has been denied within a maximum period of six months.

We also unreservedly support the request made by three provinces in Canada, i.e., Quebec, Ontario and British Columbia, concerning the costs incurred as a result of the services provided to asylum seekers while they await a decision on their cases. We are asking the federal government to assume all costs associated with the various services provided to refugee claimants up to such time as they are found to be refugees, or been repatriated.

We should also note that it currently costs Quebec more than \$80 million annually to take care of the people waiting for a federal decision from the *Immigration and Refugee Board*.

Another element of serious concern is the arrival of increasingly younger illegal immigrants. The recent arrival of Romanian teenagers in the Port of Montreal and the unpleasant situation experienced by 10 young Chinese under eighteen, who were incarcerated for more than 7 months in an Immigration Canada detention centre in Laval, has caught our attention. Yet, in the *Detention* section of the Report, no particular status is given to refugee claimant minors, despite the fact that the Office of the High Commissioner for Refugees recently told Immigration Canada that it was against international rules to imprison young refugees and then only exceptionally and for a very short time.

Accordingly, we believe that when minors claim refugee status, they should be exempted from the detention process. In this regard, Article 37(b) of the *Convention on the Rights of the Child* should be applied. According to this Article,

*"States Parties shall ensure that:*

*[...]*

- (b) No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time;"*

Moreover, when a claim for refugee status is made by a minor person, we believe it should be considered in the light of Article 22 of the above-mentioned Convention, which reads as follows:

**"Article 22**

1. *States Parties shall take appropriate measures to ensure that a child who is seeking refugee status or who is considered a refugee in accordance with applicable international or domestic law and procedures shall, whether unaccompanied or accompanied by his or her parents or by any other person, receive appropriate protection and humanitarian assistance in the enjoyment of applicable rights set forth in the present Convention and in other international human rights or humanitarian instruments to which the said States are Parties.*
2. *For this purpose, States Parties shall provide, as they consider appropriate, co-operation in any efforts by the United Nations and other competent intergovernmental organizations or non-governmental organizations co-operating with the United Nations to protect and assist such a child and to trace the parents or other members of the family of any refugee child in order to obtain information necessary for reunification with his or her family. In cases where no parents or other members of the family can be found, the child shall be accorded the same protection as any other child permanently or temporarily deprived of his or her family environment for any reason, as set forth in the present Convention."*

The principles stated in the 1951 Convention regarding refugee status must be preserved. The lives of thousands of people are at stake.

In addition, the Standing Committee's recommendation to create an internal appeal structure would not, in the Bloc Québécois' opinion, be a genuine mechanism of appeal for refugee claim decisions. This is because it would seem to be difficult to guarantee the impartiality, or the appearance of impartiality, of the process when members of the review board have to reach a verdict on the decisions of their own colleagues in the Convention Refugee Determination Division. A structure like this, whereby members of the Division are called on to review themselves, does not imply a critical scrutiny and, therefore, cannot, in our opinion, present guarantees of independence. The creation of a review board, as proposed by the Standing Committee, will not achieve the effect that is hoped for

and will not still the fears expressed by refugee advocates, who are demanding a genuine appeal mechanism.

Lastly, the Bloc Québécois believes it is essential that any change in the asylum claim process be aimed at guaranteeing the integrity of the refugee status determination system. To achieve this goal, it is crucial to put an end to political appointments within the Immigration and Refugee Board and to put in place a transparent procedure for appointments and renewals, one that ensures complete impartiality. Selection of Board members must be based on the candidates' competence and professional experience and not, as is often now the case, on their political affiliations.

**Bernard Bigras**

M.P. for Rosemont,

Bloc Québécois Critic for Citizenship and Immigration



## MINUTES OF PROCEEDINGS

Monday, March 20, 2000  
(Meeting No. 18)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 3:42 p.m. this day, in Room 307, West Block, the Chair, Joe Fontana, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean Augustine, Leon Benoit, Bernard Bigras, Paul Bonwick, Joe Fontana, Sophia Leung, Rick Limoges, Steve Mahoney, Pat Martin, John McKay and Andrew Telegdi.

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young and Jay Sinha, Research Officers.

The Committee proceeded to consider a question of privilege relating to the release of the draft report to the House entitled: "Refugee Protection and Border Security: Striking a Balance" by the Honourable Member for Lakeland, Alberta, Mr. Leon Benoit.

Steve Mahoney moved, — That the Committee report to the House of Commons, the unparliamentary action of the Member from Lakeland, Alberta, Mr. Leon Benoit, who held a Press Conference on March 16, 2000 and released the draft report entitled: "Refugee Protection and Border Security: Striking a Balance", before it had been finalized, adopted and tabled in the House.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

It was agreed, — That the Chair Table the Report as the FIRST REPORT to the House.

It was agreed, — That the Minutes of Proceedings of March 2, 2000 be amended by deleting

"That the Draft Report be considered in Public" and substituting the following therefor:

"That the Discussion Paper (Options for a Report) be considered in Public".

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study on All Aspects of the Refugee Determination System and Illegal Migrants. (See *Minutes of Proceedings of Wednesday, November 3, 1999, Meeting No. 2*)

At 4:25 p.m., the Committee proceeded to sit *in camera*.



The Committee resumed consideration of its draft report to the House relating to its study on All Aspects of the Refugee Determination System and Illegal Migrants.

It was agreed, — That the draft Report, as amended, be adopted as the Second Report of the Committee.

It was agreed, — That the Title of the study be changed from "All Aspects of Refugee Determination System and Illegal Migrant " to "All Aspects of the Refugee Determination System and Migrants".

It was agreed, — That the Title of the Report be "Refugee Protection and Border Security: Striking a Balance".

It was agreed, — That the Committee append to its report supplementary or dissenting opinions from the Opposition Parties provided that they be no more than 5 pages in length (font = 12; line spacing = 1.5) and submitted to the Clerk in both official languages no later than 5 o'clock, p.m., on Tuesday, March 21, 2000.

It was agreed, — That the Committee print 550 copies of its SECOND REPORT in a tumble bilingual format.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government provide a comprehensive response to this Report.

It was agreed, — That the Chair be authorized to make such grammatical and editorial changes to the report as may be necessary without changing the substance of the Report.

It was agreed, — That the Chair table the Report as the SECOND REPORT to the House.

At 5:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Santosh Sirpaul  
*Clerk of the Committee*



**CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA**

**PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET SÉCURITÉ DES  
FRONTIÈRES :  
TROUVER UN JUSTE MILIEU**

**RAPPORT DU  
COMITÉ PERMANENT DE LA  
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION**

**Joe Fontana, député  
Président**

**Mars 2000**

---

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcription des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET  
SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES :  
TROUVER UN JUSTE MILIEU**

**RAPPORT DU  
COMITÉ PERMANENT DE LA  
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION**

**Joe Fontana, député  
Président**

**Mars 2000**



**COMITÉ PERMANENT DE LA  
CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION**

## PRÉSIDENT

**Joe Fontana**

**London-Centre-Nord (Ont.)**

## VICE-PRÉSIDENTS

## Leon Benoit

### Lakeland (Alta.)

## Steve Mahoney

Mississauga-Ouest (Ont.)

## MEMBRES

## Rob Anders

### Calgary-Ouest (Alta.)

## Jean Augustine

**Etobicoke-Lakeshore (Ont.)**

## Bernard Bigras

**Rosemont (Qué.)**

## Paul Bonwick

**Simcoe-Grey (Ont.)**

John Bryden

Wentworth-Burlington (Ont.)

**Sophia Leung**

### Vancouver-Kingsway (C.-B.)

## Rick Limoges

Windsor-St. Clair (Ont.)

## Pat Martin

**Winnipeg-Centre (Man.)**

John McKay

### Scarborough-Est (Ont.)

## Grant McNally

Dewdney-Alouette (C.-B.)

## Pauline Picard

Drummond (Qué.)

## David Price

**Compton-Stanstead (Qué.)**

**Andrew Telegdi**

### Kitchener-Waterloo (Ont.)

**GREFFIÈRE DU COMITÉ**

## Santosh Sirpaul

**ATTACHÉE DE RECHERCHE**

*Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement*

**Margaret Young**





# **LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION**

a l'honneur de présenter son

## **DEUXIÈME RAPPORT**

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, votre Comité a étudié tous les aspects du processus de détermination du statut de réfugié et migrants et en rapporte ses conclusions et recommandations.



## TABLE DES MATIÈRES

---

INTRODUCTION .....	1
ÉTUDE DU COMITÉ .....	2
LE SYSTÈME DE RECONNAISSANCE DU STATUT DE RÉFUGIÉ.....	3
A. Détention .....	4
B. Considérations initiales relatives à une demande de statut de réfugié.....	6
C. L'audience .....	12
D. Autres questions touchant le système de détermination du statut de réfugié....	16
SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES .....	18
A. Questions touchant les documents d'immigration .....	18
B. Dépister les trafiquants et les passeurs de personnes .....	21
C. Préoccupations des compagnies de transport.....	22
D. Coopération internationale.....	23
CONCLUSION.....	24
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS.....	27
ANNEXE A – LISTE DES TÉMOINS.....	33
ANNEXE B – LISTE DES MÉMOIRES.....	37
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	39
OPINION DISSIDENTE DE L'OPPOSITION OFFICIELLE .....	41
OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS .....	43
PROCÈS-VERBAL .....	47



# PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES : TROUVER UN JUSTE MILIEU

---

## INTRODUCTION

À l'été de 1999, l'arrivée sur les côtes de la Colombie-Britannique de quatre bateaux qui transportaient 599 migrants a braqué l'attention sur les lois du Canada relatives à l'immigration et aux réfugiés. Les migrants, surtout des Chinois, dont un certain nombre d'adolescents, arrivaient dans des conditions vraiment horribles à bord de navires qui prenaient l'eau. Aucun n'avait de papiers et la plupart ont demandé le statut de réfugié au moment de leur arrestation<sup>1</sup>.

Le Canada n'a pas été le seul pays à connaître cette situation. Au cours des deux dernières années, les États-Unis ont intercepté 20 navires transportant plus de 1 200 personnes. Et entre juillet et octobre 1999, l'Australie a vu 28 bateaux mouiller ses côtes, avec plus de 900 passagers à leur bord. Ce phénomène est de toute évidence d'envergure internationale. Il est clair qu'une partie des solutions au problème des arrivées irrégulières de grands nombres de migrants devra venir des pays eux-mêmes, mais certains aspects du mouvement des migrants devront trouver un règlement multilatéral et international, processus qui a d'ailleurs déjà commencé.

Lorsque les bateaux de migrants sont arrivés au Canada, la population a été déconcertée, comme d'ailleurs de nombreux parlementaires. Le débat suscité a ressemblé à celui qu'avait provoqué au milieu des années 1980 l'arrivée de deux autres bateaux (dont les passagers ne venaient pas de Chine) sur la côte est. Mais la situation était très différente cette fois, car on avait appris que les migrants avaient payé ou auraient à payer d'énormes sommes pour leur voyage (entre 30 000 \$ et 40 000 \$US ou plus), et il semblait qu'ils devaient leur passage à des trafiquants qui auraient contrôlé tous les aspects de leur vie jusqu'à ce qu'ils aient remboursé leurs dettes. Par ailleurs, nombre d'entre eux avaient apparemment choisi comme destination finale les États-Unis, en particulier la ville de New York, plutôt que le Canada.

Les arrivées par bateau sont survenues alors que le remaniement de la *Loi sur l'immigration* était déjà très avancé. Il avait commencé en 1997 par la nomination d'un comité de trois personnes chargé d'examiner tous les aspects du droit, des politiques et

---

<sup>1</sup> Apparemment, un autre bateau a réussi à débarquer ses passagers, qui ont disparu.

des pratiques en matière d'immigration<sup>2</sup>. Après avoir beaucoup consulté, le comité a publié son rapport en janvier 1998<sup>3</sup>. La ministre de l'époque a continué de consulter le public et, en janvier 1999, elle a diffusé un document de travail qui a encore contribué à la démarche<sup>4</sup>. Ainsi, bien que l'arrivée des quatre bateaux de migrants ait mis sur la sellette les systèmes d'immigration et de reconnaissance des réfugiés du Canada, la démarche d'examen et de réforme avait été entreprise bien avant l'été de 1999.

On a accéléré le traitement des demandes de statut de réfugié présentées par les passagers de ces quatre bateaux et la plupart ont été entendues. Quelques-unes ont été acceptées et de nombreuses décisions ont été prises en délibéré. Quelques personnes ont été renvoyées en Chine, mais la plupart sont toujours détenues en Colombie-Britannique<sup>5</sup>. Si les questions entourant l'arrivée des migrants continuent de susciter le débat, le traitement ordonné des demandes de statut de réfugié dans les mois qui ont suivi a quelque peu calmé les esprits.

## ÉTUDE DU COMITÉ

C'est dans ce contexte que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a décidé d'étudier le système de reconnaissance du statut de réfugié et la sécurité des frontières du Canada. Notre objectif est de concourir à la réforme amorcée en examinant de façon impartiale certaines grandes questions avant que le gouvernement n'arrête la teneur du projet de loi sur l'immigration qui sera bientôt présenté au Parlement. Le présent rapport constitue notre deuxième contribution; en juin 1998, nous avons présenté une étude d'ensemble sur la détention et le renvoi dans laquelle nous commentons la façon dont le sujet avait été traité dans *Au-delà des chiffres*<sup>6</sup>.

Le Comité souhaite d'abord dissiper l'idée fausse qu'a pu provoquer le fait qu'il étudie en même temps le système de reconnaissance du statut de réfugié et le contrôle frontalier. Il est tout à fait injustifié d'insinuer que tous les migrants qui demandent le statut de réfugié doivent être qualifiés d'« illégaux ». Les demandeurs nous arrivent parfois de façon irrégulière, mais la fuite vers la liberté est souvent périlleuse et rapide, et

---

<sup>2</sup> La *Loi sur l'immigration* date en bonne partie du milieu des années 1970. Le système actuel de reconnaissance du statut de réfugié a été introduit en 1989, puis fortement remanié au début de 1993. D'importantes modifications au reste de la *Loi* sont entrées en vigueur au début de la même année, et de nouveau en 1995.

<sup>3</sup> *Au-delà des chiffres : L'immigration de demain au Canada*, rapport de la révision de la législation sur l'immigration.

<sup>4</sup> *De solides assises pour le 21<sup>e</sup> siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*, Citoyenneté et Immigration Canada.

<sup>5</sup> Beaucoup de migrants du premier bateau qui n'avaient pas été détenus ont disparu. On a donc mis en détention la plupart des passagers des bateaux suivants en attendant que leur cas soit réglé.

<sup>6</sup> *Immigration détention et renvoi*, Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, juin 1998.



elle peut exiger que tous les moyens disponibles pour se mettre en sécurité soient utilisés. Une fois arrivés ici, les demandeurs ont certaines garanties juridiques, et le Canada a des devoirs correspondants. Au cours des ans, le Canada a offert sa protection à de nombreux réfugiés véritables et nous sommes fermement convaincus qu'il doit continuer à le faire.

Cela dit, il serait naïf de maintenir que le processus concernant les réfugiés n'est pas exploité par ceux qui présentent des demandes non fondées dans le but de rester au pays ou, comme c'est le cas plus récemment, de gagner du temps avant d'entrer aux États-Unis. Le problème — et le défi — est de départager rapidement les demandeurs de bonne foi de ceux qui cherchent à profiter d'un système généralement reconnu comme l'un des meilleurs du monde. En vérité, il est souvent difficile de les distinguer. Dans bien des cas, les deux groupes sont munis de documents frauduleux, ils ont recours à des passeurs de réfugiés clandestins et racontent des histoires analogues. Il revient à la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de distinguer le vrai du faux et de juger si les demandes qui ont de la valeur sont suffisamment convaincantes pour faire de leur auteur un « réfugié » au sens très strict que lui donne notre droit et qui est presque le même que celui de la *Convention relative au statut des réfugiés*. Dans la première partie du rapport, nous nous concentrerons sur le travail de la Commission ainsi que sur le traitement des demandeurs, afin de suggérer des façons de renforcer, de rationaliser et d'accélérer le processus. Nous nous pencherons ensuite sur les moyens de sécuriser nos frontières de façon à dissuader les individus indésirables et à mieux accueillir ceux qui sont les bienvenus.

## **LE SYSTÈME DE RECONNAISSANCE DU STATUT DE RÉFUGIÉ**

Le droit canadien prescrit un processus pour toutes les personnes qui arrivent au pays et demandent d'être protégées parce qu'elles craignent d'être persécutées pour des raisons précises si elles sont retournées dans leur pays d'origine. La loi s'applique quel que soit le mode d'arrivée, que les arrivants aient ou non des documents de voyage ou d'identité et quel que soit leur pays d'origine. À moins d'être exclus du processus pour des raisons de criminalité, de sécurité ou autres, les demandeurs ont droit à une audience devant deux décideurs de la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La personne que la Commission juge ne pas être un réfugié au sens de la Convention a le droit de demander l'autorisation pour un recours en révision à la Cour fédérale, Section de première instance. La disposition visant l'autorisation est rigoureuse, et peu de demandeurs l'obtiennent. Ils peuvent aussi interjeter appel devant la Division d'appel de la Cour fédérale, mais seulement si le juge du tribunal inférieur certifie que la cause soulève une question grave de portée générale.

## A. Détention

Contrairement aux Chinois récemment arrivés par bateau, la plupart des demandeurs du statut de réfugié ne sont normalement pas détenus. La *Loi sur l'immigration* énumère trois motifs de détention (garde) :

- la personne risque de se dérober aux audiences ou aux procédures;
- son identité n'est pas connue;
- elle constitue une menace pour la sécurité publique.

Il semble que la plupart des demandeurs chinois arrivés par bateau aient été détenus pour les deux premiers motifs et principalement, après quelques jours, pour le premier. Pourquoi ces migrants en particulier? Le fait qu'ils soient arrivés et de façon organisée signalait la possibilité d'un passage de réfugiés clandestins. Lorsque la plupart des demandeurs venus par le premier bateau ont disparu après avoir été mis en liberté, avec comme destination probable les États-Unis, on a craint davantage que la plupart des demandeurs ne s'enfuient. De plus, on a su qu'il y avait déjà un très fort taux de désistement à Vancouver des demandeurs venus de Chine.

Le Comité croit que le gouvernement a eu raison de détenir la plupart de ces migrants arrivés par bateau et qu'il y avait suffisamment d'indices de passage de réfugiés clandestins. Nous prenons acte de la distinction faite par certains témoins entre les passeurs de réfugiés clandestins et les trafiquants. Ces derniers font la traite d'êtres humains pour leur propre profit. Ils ne veulent pas simplement aider des gens à passer une frontière, ce dont ont besoin beaucoup de réfugiés véritables. Leur but est plutôt d'extorquer à leurs victimes des sommes exorbitantes, les condamnant ainsi à des périodes d'asservissement souvent longues où elles doivent travailler dans des ateliers clandestins, dans des restaurants ou comme prostitué(e)s.

Même sans changer les règles de détention, lorsqu'on soupçonne le passage de réfugiés clandestins il faudrait supposer que les migrants risquent de prendre la fuite et donc qu'il est légal de les détenir s'ils sont appréhendés au Canada. L'application rigoureuse de la mise en détention dans ces situations répond à un autre objectif important, celui de communiquer un message aux migrants et aux trafiquants. Pour les migrants, la détention à l'arrivée contrecarre les visées économiques qu'ils comptaient réaliser soit au Canada soit aux États-Unis et les empêche de se prévaloir du système de reconnaissance du statut de réfugié dans le seul but d'entrer au Canada. On espère ainsi dissuader les futurs migrants d'entreprendre un voyage, souvent futile, qui met leur vie en danger.

Pour les trafiquants, la détention de leur cargaison humaine annule l'intérêt financier de l'entreprise. Sans les salaires gagnés par les migrants, le trafic n'est plus profitable. Ainsi, lorsque les circonstances laissent croire à un passage de réfugiés

clandestins, la détention sert bien les fins de l'immigration, tout en étant à l'avantage des migrants eux-mêmes, dont on peut supposer que la plupart n'ont pas pris la pleine mesure de ce qui les attendait quand ils ont décidé de faire le voyage.

Pour que la détention serve à décourager le passage de réfugiés clandestins, il faut que le message atteigne les intéressés. Il conviendrait de mettre sur pied un programme de communication le plus étendu possible pour informer les éventuels trafiquants et migrants des dangers et des conséquences de leurs activités. Ce programme devrait utiliser des vidéos d'information dans les langues appropriées. Nous le recommandons, même sachant qu'il pourrait rencontrer d'importantes difficultés dans des pays comme la Chine. Il faudrait néanmoins en faire l'essai. Même si le programme n'a qu'un succès mitigé, le fait de détenir systématiquement les migrants pris dans des opérations de passage de réfugiés clandestins devrait garantir que le message se rende aux trafiquants. L'usage que font ceux-ci des techniques de communication avancées et leurs contacts des deux côtés de l'océan leur permettent de savoir exactement ce qui se passe.

Le Comité considère qu'un autre groupe devrait être mis en détention de façon systématique. Les agents de Citoyenneté et Immigration Canada nous ont informés que quelque 8 % des personnes qui demandent le statut de réfugié sont sans papiers et refusent de collaborer. « Refuser de collaborer » veut dire que, en plus d'arriver sans documents de voyage ni pièces d'identité (ce qui est souvent le cas des demandeurs<sup>7</sup>), les personnes refusent de répondre aux questions d'usage que leur posent les agents d'immigration à l'arrivée, même de dire à bord de quel avion elles sont arrivées et de quel pays elles viennent. Or, on sait que même des personnes gravement traumatisées devraient pouvoir répondre à ces questions simples.

Il s'agit donc de personnes dont nous ne savons rien. Non pas parce qu'elles ne peuvent rien nous dire, mais parce qu'elles ne le veulent pas. Dans ces circonstances, le Canada a le droit et le devoir de ne pas les mettre en liberté jusqu'à ce que nous sachions qui elles sont et que nous soyons sûrs qu'elles ne constituent pas une menace pour la société. La loi actuelle renferme une disposition qui permet de détenir une personne incapable d'établir son identité à la satisfaction d'un agent d'immigration; toutefois, on l'a peu invoquée, sauf cet été. Dans son rapport de juin 1998, le Comité a indiqué que le fait de permettre à des gens dont nous ne savons rien de rester en liberté jusqu'à ce que leur demande soit entendue sape la confiance du public. Il a donc recommandé d'exercer le pouvoir de détention existant jusqu'à ce que l'identité de la personne soit établie, et réitère aujourd'hui cette recommandation.

---

7

Les demandeurs du statut de réfugié détruisent souvent leurs documents après être montés dans l'avion ou les remettent à un agent qui prend le même vol pour qu'il les réutilise. Ils le font habituellement sur les conseils de la personne qui leur fournit les documents et cela peut en faire une condition préalable à l'obtention.

Si l'on recourt plus fréquemment à la détention, il est très important de trouver ou d'aménager des installations adéquates. Il ne faut pas présumer que les migrants sont des criminels ou présentent des risques pour la sécurité et les mettre en prison. Il faut éviter de les détenir dans des locaux improvisés ou inadéquats. Les installations de détention devraient être situées à des endroits où les demandeurs peuvent avoir accès à des avocats, à des organisations communautaires et à des traducteurs.

**Le Comité recommande :**

- 1. que soient détenus jusqu'à ce que leur cas soit réglé les demandeurs du statut de réfugié dont l'arrivée semble être le fait d'un passage de réfugiés clandestins organisé, de crainte qu'ils ne s'enfuient.**
- 2. qu'on fasse savoir sur une grande échelle dans les pays d'origine des migrants, notamment au moyen de vidéos d'information, que les migrants dont la venue est le fait d'un passage de réfugiés clandestins seront très probablement détenus dès leur arrestation au Canada.**
- 3. que soient détenus les demandeurs du statut de réfugié qui refusent de collaborer en déclarant leur identité.**
- 4. que soient trouvées ou aménagées des installations de détention qui conviennent à la situation des migrants.**

**B. Considérations initiales relatives à une demande de statut de réfugié**

Lorsque des personnes qui ne sont pas admissibles au Canada (c'est le cas de bon nombre de demandeurs du statut de réfugié) se présentent à un point d'entrée, on les dirige vers un agent d'immigration. Si elles demandent le statut de réfugié, un agent principal est mandaté pour décider si leur demande peut ou non être acheminée à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Les personnes qui ont déjà obtenu le statut de réfugié dans un autre pays, celles qui représentent une menace pour le Canada en raison de leurs activités criminelles ou celles qui sont des terroristes, des espions, etc., ne sont pas admissibles. Il semblerait toutefois que les vérifications nécessaires ne soient souvent effectuées que bien plus tard, de sorte que des personnes qui auraient dû à juste titre être exclues du processus dès le départ voient leur demande suivre son cours.

Le Comité appuie la proposition formulée dans le document de travail publié par le gouvernement l'an dernier, à savoir que les vérifications judiciaires et les contrôles de sécurité devraient être effectués au tout début du processus. C'est gaspiller les ressources de la Commission que d'examiner des demandes irrecevables. Il est aussi très coûteux en termes de ressources, compliqué sur le plan juridique et préjudiciable à la confiance du public d'essayer a posteriori d'expulser des personnes qui n'auraient jamais



dû franchir toutes les étapes du système. Moins nous mettons de temps à repérer les personnes dont les demandes pour obtenir le statut de réfugié ou celui d'immigrant reçu sont irrecevables, plus le système y gagne en efficacité.

Nous ne prétendons toutefois pas que le renvoi à la Commission doive être retardé jusqu'à ce que toutes les vérifications soient terminées. Si les vérifications judiciaires et les contrôles de sécurité révèlent plus tard des renseignements défavorables, le demandeur devrait, à ce moment-là, être déclaré non admissible et le processus interrompu.

**Le Comité recommande :**

- 5. que soient entrepris les vérifications judiciaires et les contrôles de sécurité dès qu'une personne présente une demande de statut de réfugié.**

Le Comité a conclu que certaines autres mesures devraient être prises au moment même où une personne demande pour la première fois le statut de réfugié. Premièrement, il faudrait prendre les empreintes digitales et faire des photographies. Deuxièmement, à cause du nombre élevé de demandeurs à certains endroits, on en est venu à simplement remettre aux demandeurs les documents à remplir et à les laisser aller sans leur faire subir d'entrevue approfondie. Or le vérificateur général du Canada recommandait au Parlement dans son rapport de 1997, à propos du traitement des demandes de statut de réfugié, que les renseignements pertinents à chaque demande soient recueillis d'abord au point d'entrée puis transmis à la Commission. Nous souscrivons à cette recommandation.

Les témoins entendus par le Comité ne partagent pas tous cet avis. L'un de ceux qui sont favorables à cette recommandation a fait valoir que les demandeurs étaient plus susceptibles de fournir des réponses véridiques au moment de leur arrivée que plus tard, une fois qu'ils ont eu le temps de réfléchir et, peut-être se faire conseiller. Un autre témoin a souligné qu'à leur arrivée, par contre, les réfugiés de bonne foi peuvent être très craintifs face aux autorités en raison de leurs expériences passées. Cela peut les inciter à cacher la vérité, en totalité ou en partie, de crainte d'être immédiatement renvoyés chez eux. Les femmes peuvent être très réticentes à parler de certains types de persécution dont elles ont été victimes; d'autres peuvent ne pas être conscients de la pertinence de certains aspects particuliers de leur histoire aux fins de l'étude de leur demande. Bref, il y a bien des raisons pour lesquelles les demandeurs du statut de réfugié peuvent ne pas être très volubiles lors de l'entrevue initiale.

Malgré tout, le Comité estime que les agents d'immigration aux points d'entrée devraient prendre le temps de poser aux intéressés des questions générales sur leur demande, l'itinéraire qu'ils ont emprunté pour venir au Canada et d'autres sujets pertinents. Nous croyons qu'il faudrait uniformiser ces entrevues de façon qu'elles

puissent être réalisées rapidement. Il n'est pas nécessaire d'obtenir tous les détails à ce moment, simplement les grandes lignes de chaque cas. Il est très important que les entrevues se fassent avec doigté; elles ne doivent en aucun cas prendre l'allure d'un interrogatoire. De plus, pour atténuer les craintes que peuvent avoir les demandeurs, il faudrait leur préciser qu'ils ne risquent pas d'être renvoyés chez eux sur-le-champ. Il faudrait aussi leur faire prendre conscience de l'importance de répondre honnêtement et le mieux possible à toutes les questions à ce moment. Il importe en effet que les demandeurs sachent que le fait de ne pas dire la vérité ou de ne pas collaborer avec les autorités au point d'entrée risque de leur être préjudiciable au moment de l'étude de leur demande par la Commission.

**Le Comité recommande :**

- 6. que soient prises les empreintes digitales et les photographies des demandeurs du statut de réfugié au premier point de contact avec les agents d'immigration.**
- 7. que les agents d'immigration aux points d'entrée interrogent les demandeurs du statut de réfugié pour connaître le but général de leur demande, l'itinéraire qu'ils ont emprunté pour venir au Canada et d'autres renseignements pertinents.**
- 8. que les demandeurs du statut de réfugié soient interrogés aux points d'entrée avec doigté et compassion, compte tenu du traumatisme qu'ils ont pu subir.**
- 9. qu'il soit précisé aux demandeurs qu'il est important de répondre honnêtement et le mieux possible à toutes les questions qui leur sont posées au point d'entrée et que le fait de ne pas dire la vérité ou de ne pas collaborer avec les autorités risque de leur être préjudiciable au moment de l'étude de leur demande par la Commission.**

L'entrevue initiale devrait avoir un troisième but important. Étant donné que l'agent d'immigration doit s'enquérir des motifs généraux de la demande, il sera parfois en mesure de faire une première évaluation. Le Comité estime que les agents d'immigration devraient alors identifier pour la Commission les demandes qui entrent dans l'une ou l'autre des deux catégories décrites ci-dessous.

D'abord, certaines demandes semblent, à première vue du moins, tout à fait valables. Il faudrait les identifier pour qu'elles soient traitées en accéléré par la Commission, processus dont il sera question plus loin. De plus, le Comité croit que le gouvernement pourrait aller encore plus loin pour repérer dès le départ les demandes qui ont du mérite. Notre système fonctionne de telle façon que les membres de la Section du statut de réfugié sont les seuls habilités à accueillir les demandes de statut de réfugié.

Même si le manque de ressources ne permet peut-être pas d'affecter en permanence des membres aux points d'entrée les plus sollicités, il faudrait songer à mettre en place un système en vertu duquel des membres désignés seraient disponibles sur appel. Ainsi, dès qu'un agent d'immigration jugerait qu'un cas a du mérite, il pourrait faire appel à un membre de la Section du statut de réfugié, qui serait alors en mesure d'interroger le demandeur et, peut-être, de faire droit à sa revendication sur-le-champ, sous réserve qu'il réponde aux critères d'admissibilité.

L'autre catégorie de demandes que les agents d'immigration devraient repérer à cette première étape du processus se situe à l'autre extrémité du spectre, c'est-à-dire les demandes qui soulèvent des allégations de persécution dans des pays d'où il ne provient normalement pas de réfugiés. Si le repérage précoce des demandes qui ont du mérite vise à conserver les ressources de la Commission et à reconnaître les réfugiés de bonne foi le plus rapidement possible, le repérage des demandeurs venant de pays d'où il ne provient normalement pas de réfugiés sert à des fins de dissuasion. En effet, si les demandeurs de mauvaise foi savent que leur demande sera traitée en priorité et que leur séjour au pays risque d'être bref, ils devraient être beaucoup moins tentés d'utiliser le système pour des raisons économiques.

**Le Comité recommande :**

- 10. que les agents d'immigration aux points d'entrée identifient deux catégories de demandes à traiter en priorité par la Commission :**
  - a) les demandes qui semblent avoir du mérite;**
  - b) les demandes qui soulèvent des allégations de persécution dans des pays d'où il ne provient normalement pas de réfugiés.**
- 11. que le gouvernement envisage la possibilité de recourir sur appel à des membres de la Section du statut de réfugié lorsque des agents d'immigration repèrent des cas qui ont du mérite au moment des entrevues au point d'entrée.**

Le Comité a déjà parlé de la responsabilité qui incombe aux agents principaux de déterminer si un demandeur peut ou non revendiquer le statut de réfugié. En plus des exclusions liées aux activités criminelles et à la sécurité, il y a d'autres aspects plus terre à terre dont il faut tenir compte, par exemple, si le demandeur a ou non obtenu le statut de réfugié dans un autre pays (et, par conséquent, n'a pas besoin de la protection du Canada), s'il peut ou non renouveler sa demande, etc. L'entrevue initiale devrait aussi servir à établir ces faits objectifs concernant l'admissibilité et ainsi permettre le transfert immédiat du dossier à la Commission, plutôt que de procéder comme cela se fait actuellement à certains endroits, c'est-à-dire attendre que le demandeur ait rempli les formulaires nécessaires et les ait renvoyés aux autorités. Il importe que Citoyenneté et



Immigration Canada achemine les demandes à la Commission le plus rapidement possible de façon à remédier à certains des retards actuels. Autre avantage, les réfugiés légitimes n'auraient pas à attendre aussi longtemps pour voir leur demande accueillie et commencer leur nouvelle vie.

**Le Comité recommande :**

- 12. que l'agent principal au point d'entrée vérifie les faits objectifs concernant l'admissibilité au moment de l'entrevue initiale afin d'accélérer le transfert du dossier à la Commission.**

Le Comité a conclu que certains aspects des critères d'admissibilité devraient être modifiés. À l'heure actuelle, un demandeur débouté qui a passé plus de 90 jours hors du pays peut revenir au Canada et présenter une nouvelle demande. On retourne ainsi à la case départ, et le manège peut, en théorie du moins, se poursuivre indéfiniment. Même si les demandes répétées ne représentent pas un pourcentage important du total des demandes, on nous a dit que leur nombre allait croissant. Nous recommandons de prolonger à un an la période d'attente avant le renouvellement d'une demande et de modifier la procédure. Plutôt que d'accorder au demandeur une audience en bonne et due forme devant la Commission, nous souscrivons à la proposition de Citoyenneté et Immigration Canada qui préconise, dans un cas semblable, de procéder uniquement à un examen préalable au renvoi. On pourrait ainsi vérifier s'il y a de nouveaux éléments de preuve concernant la revendication ou si la situation dans le pays d'origine du demandeur a évolué. Dans la négative, celui-ci serait renvoyé.

L'objection à cette recommandation est que le système permet difficilement de déceler les erreurs, de sorte que le renouvellement des demandes est essentiel pour pallier cette lacune. L'existence d'un tel recours serait en effet indispensable si l'on n'instaurait pas le mécanisme d'appel dont il est question plus loin. Grâce à ce mécanisme, nous pensons que le traitement des demandes répétées selon une procédure sommaire serait un moyen raisonnable de conserver les ressources et de décourager certains demandeurs de recourir à la stratégie de la porte tournante comme ils le font actuellement.

Nous sommes également d'accord avec le gouvernement pour dire qu'il faudrait élargir les critères d'admissibilité de façon à exclure les personnes pour lesquelles on a des motifs raisonnables de croire qu'elle font partie du crime organisé. Parce que les ramifications du « crime organisé » peuvent être vastes, les mesures de protection actuelles doivent demeurer en vigueur, à savoir que pour être exclu du processus de détermination du statut de réfugié, il faut que le demandeur soit déclaré être un danger pour le public au Canada ou qu'il soit décidé qu'il n'est pas dans l'intérêt public d'entendre sa demande.

Il existe un important critère d'admissibilité qui fait partie de la Loi depuis son adoption en 1989, mais qui n'a jamais été appliqué. Il s'agit de la « règle du tiers pays sûr » qui exclut du processus de détermination du statut de réfugié les demandeurs qui sont passés par un pays répondant à l'exigence principale de la *Convention relative au statut des réfugiés*, en vertu de laquelle aucun réfugié n'est renvoyé dans un pays où il craint d'être persécuté pour des raisons précises. En théorie, les réfugiés doivent chercher à obtenir la protection dont ils ont besoin lorsqu'ils le peuvent, plutôt que de choisir l'endroit où ils veulent aller ou celui où ils pensent avoir les meilleures chances d'être acceptés.

La plupart des observateurs avertis ont toujours reconnu que pour que les dispositions relatives au renvoi dans un tiers pays sûr puissent fonctionner, elles doivent être assorties d'ententes bilatérales ou multilatérales concernant le renvoi des demandeurs. Autrement, ceux-ci risquent de se voir « ballottés » d'un pays à l'autre sans qu'aucun ne soit prêt à prendre la responsabilité de se prononcer sur leur demande, d'où la nécessité de conclure des ententes pour mettre fin à ce va-et-vient et faire respecter la Convention.

Au fil des ans, le Canada a tenté de négocier des ententes avec d'autres pays et est venu à un cheveu d'en conclure une avec les États-Unis il y a plusieurs années. Le Comité estime que le gouvernement devrait poursuivre ses efforts activement en ce sens chaque fois que c'est possible, et que la disposition relative au tiers pays sûr devrait être laissée dans la Loi dans l'espoir qu'elle puisse un jour être mise en application. De plus, nous pensons que Citoyenneté et Immigration Canada devrait rendre compte de tout progrès en la matière à la Chambre des communes et au Comité.

Le Comité souhaite aborder un dernier point avant de passer à l'audience sur le statut de réfugié elle-même. À l'heure actuelle, il n'y a pas de limite de temps pour présenter une demande de statut de réfugié. Quoique la plupart des demandeurs font part de leurs intentions dès leur arrivée, rien ne les empêche de revendiquer le statut de réfugié à n'importe quel moment. Ainsi, les personnes qui, pour une raison ou pour une autre, ont maille à partir avec le régime d'application de la *Loi sur l'immigration*, notamment à cause de leurs antécédents criminels ou pour des raisons de sécurité, même celles qui sont au pays depuis plusieurs années, peuvent présenter une demande à n'importe quel moment avant de faire l'objet d'une mesure de renvoi. Nous ne voyons aucune raison de laisser cette situation perdurer.

Le Comité reconnaît qu'il existe des raisons légitimes pour expliquer qu'une personne tarde à revendiquer le statut de réfugié. Ces raisons doivent être admises. Toutefois, nous sommes d'accord avec le gouvernement pour dire que ce délai ne devrait généralement pas dépasser 30 jours après l'arrivée.

**Le Comité recommande :**

- 13. que la période d'attente avant le renouvellement d'une demande de statut de réfugié soit prolongée à un an.**
- 14. que les demandeurs qui renouvellent leur demande fassent l'objet d'un examen préalable au renvoi, plutôt que d'avoir droit à une audience en bonne et due forme devant la Commission. Cet examen servirait à déterminer s'il y a de nouveaux éléments de preuve concernant la revendication et si la situation dans le pays d'origine du demandeur a évolué. Dans la négative, celui-ci serait renvoyé.**
- 15. que soient élargis les critères permettant de décider si une personne peut ou non présenter une demande de statut de réfugié, de façon à exclure toutes celles pour lesquelles on a des motifs raisonnables de croire qu'elles font partie du crime organisé.**
- 16. que la disposition relative au renvoi dans un tiers pays sûr, bien qu'elle n'ait pas été mise en application jusqu'ici, demeure dans la Loi, et que le gouvernement poursuive activement ses efforts en vue de conclure des ententes bilatérales et multilatérales concernant le renvoi dans un tiers pays sûr.**
- 17. que le gouvernement rende compte annuellement des progrès faits et de toutes les ententes conclues concernant le renvoi dans un tiers pays sûr à la Chambre des communes et au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration.**
- 18. que toutes les demandes de statut de réfugié soient présentées dans les 30 jours suivant l'arrivée au Canada. Une exception à cet égard devrait toutefois être prévue lorsque la situation du demandeur l'exige.**

**C. L'audience**

La Section du statut de réfugié a comme objectif de rendre, aussi rapidement que possible, des décisions équitables et bien fondées sur les demandes de statut de réfugié. Les procédures d'audience devraient être conçues pour atteindre cet objectif avec le moins de ressources possibles. Pour cette raison, le Comité désire reprendre une proposition formulée par le gouvernement en 1995, à savoir faire passer de deux membres à un seul le tribunal administratif de la Section.

Cette mesure permettrait d'accomplir plusieurs choses. La Commission pourrait, bien sûr, entendre plus de causes, pour autant qu'elle dispose d'employés supplémentaires, par exemple des agents chargés des revendications. L'ordonnancement des demandes et des ajournements s'en trouverait également de beaucoup simplifié. La Commission devrait toutefois avoir le pouvoir de constituer un tribunal de trois membres pour entendre les causes types ou les causes particulièrement difficiles.

La proposition de constituer des tribunaux d'un membre avait à l'origine suscité de vives critiques de la part des défenseurs des réfugiés. À leur avis, bien des membres de la Section étaient incapables de rendre seuls un jugement de cette importance et de le motiver par écrit. Ils ont aussi fait valoir que, sans un mécanisme d'appel adéquat, il était très difficile de corriger une mauvaise décision de première instance. Le Comité est convaincu que, ces deux problèmes résolus, le tribunal à un membre serait une solution viable. Or la qualité des membres nommés s'est sensiblement améliorée ces dernières années, et les mesures décrites ci-dessous permettraient de poursuivre sur cette voie.

Le Comité estime surtout qu'il est temps d'adopter un véritable mécanisme d'appel concernant les décisions sur le statut de réfugié. Depuis des années, les commentateurs et défenseurs des réfugiés dénoncent avec véhémence l'absence d'un tel mécanisme et l'obligation de porter les cas refusés devant la Cour fédérale, moyennant autorisation. Une structure d'appel interne à la Commission servirait à un certain nombre de fins. Elle constituerait un filet de sécurité pour les demandeurs déboutés : les erreurs évidentes pourraient être corrigées assez rapidement sans judiciarisation, et le nombre de cas portés devant la Cour fédérale diminuerait d'autant. Elle favoriserait également l'uniformité décisionnelle. La Commission connaît le problème de l'incohérence des décisions d'une région à l'autre et d'un cas à l'autre malgré la similitude des situations, et elle essaie depuis quelque temps de le résoudre au moyen de diverses mesures. Un comité de révision de grande qualité renforcerait de beaucoup ces mesures. Pour que le mécanisme d'appel soit efficace, seuls les membres les plus expérimentés devraient être choisis pour y participer.

**Le Comité recommande :**

- 19. que la Section du statut de réfugié forme des tribunaux d'un seul membre, en ayant l'option de constituer un tribunal de trois membres pour entendre les causes types ou les causes particulièrement difficiles.**
- 20. que la Commission dispose d'une structure d'appel interne pour les demandeurs déboutés, dont seuls ses membres les plus expérimentés font partie.**

L'une des raisons pour lesquelles le processus de reconnaissance du statut de réfugié est à ce point compliqué réside dans le nombre d'étapes que comporte l'évaluation des risques. Déterminer si les demandeurs sont des réfugiés au sens de la Convention, c'est évaluer les risques de persécution auxquels ils s'exposeraient s'ils devaient retourner dans leur pays d'origine. Les demandeurs déboutés peuvent réclamer de Citoyenneté et Immigration Canada un autre examen des risques qui, comme l'a précisé en 1997 le vérificateur général, porte habituellement sur les faits qui étaient en cause à l'audience. En outre, tous les individus susceptibles d'être renvoyés ont le droit de porter à l'attention du gouvernement certains risques de nature humanitaire.

Dans son rapport de 1998, le Comité a recommandé que toutes les décisions ayant trait aux risques courus par une personne incombent à la Section du statut de réfugié. C'est là que se trouvent les spécialistes, ceux qui ont entendu les témoignages oraux. La nouvelle procédure d'appel favoriserait l'uniformité dans ce domaine également.

**Le Comité recommande :**

- 21. que toutes les décisions ayant trait aux risques courus par une personne incombent à la Section du statut de réfugié.**

Le Comité a recommandé plus haut d'utiliser d'une façon plus productive les agents au point d'entrée. Il a notamment proposé la tenue d'une entrevue normalisée, portant non seulement sur l'information personnelle relative au demandeur, mais aussi sur des renseignements généraux concernant la revendication. Il a recommandé de cibler dès le départ les demandes qui semblent bien fondées de façon que les agents chargés de la revendication (ACR) à la Section du statut de réfugié puissent plus rapidement signaler celles qui devraient passer par le processus accéléré. Ce processus comporte une révision et une évaluation de la demande par un ACR. Lorsqu'une demande est jugée bien fondée, l'ACR transmet le dossier à un membre qui, s'il est d'accord, accepte la revendication sans audience.

Il y avait auparavant plus d'audiences accélérées (en ce moment, environ 10 % seulement des demandes sont soumises à ce processus). La Commission devrait chercher à hausser ce pourcentage, pour autant que l'intégrité du mécanisme décisionnel soit préservée. Le recours accru au processus accéléré permettrait à la Commission d'économiser des ressources substantielles. Pour les réfugiés de bonne foi, le processus offre un règlement rapide de leur cas et devrait faciliter leur adaptation à la vie au Canada.

**Le Comité recommande :**

- 22. que la Section du statut de réfugié s'efforce d'accroître le pourcentage des demandes soumises au processus accéléré.**



Le Comité a en outre recommandé l'identification précoce des demandes qui mettent en cause des allégations de persécution dans des pays qui ne sont pas habituellement sources de réfugiés. Non seulement l'audience en bonne et due forme s'impose-t-elle dans ces circonstances, mais elle devrait aussi se tenir le plus vite possible. Une issue expéditive, assortie d'un renvoi rapide des demandeurs déboutés, montrerait clairement qu'il n'est pas avantageux de présenter une revendication pour rester au pays. Avec le temps, ce genre de demandes devraient diminuer, économisant des ressources et libérant le processus de reconnaissance du statut de réfugié au profit de ceux qui en ont réellement besoin.

Dans son document de travail, Citoyenneté et Immigration Canada a proposé d'éliminer certaines restrictions sur l'habilitation du gouvernement à participer aux audiences de la Commission. En ce moment, le représentant du ministre peut témoigner dans tous les cas, mais ne peut participer davantage sans la permission des membres chargés de la cause. Seules les situations où sont invoquées les clauses d'exclusion de la Convention justifient l'application des droits complets de présenter des preuves, de questionner le demandeur ou tout témoin et de faire des représentations<sup>8</sup>.

Le Comité en est venu à la conclusion que ces restrictions sont quelque peu artificielles et devraient disparaître. Le gouvernement devrait avoir le droit de participer pleinement aux audiences qu'il juge importantes. Les membres de la Section du statut de réfugié conservant le contrôle total de l'audience, la nature de cette dernière ne devrait pas être modifiée en profondeur par l'extension des droits de participation actuels. Cela étant dit, le Comité recommande au gouvernement de prendre une part plus active que par le passé dans le choix des causes exigeant son intervention.

Dans la même veine, le Comité souscrit à la recommandation contenue dans le document de travail du gouvernement selon laquelle le Ministre devrait être habilité, sans avoir à obtenir la permission du président de la Commission, à intenter des procédures pour faire annuler une décision reconnaissant qu'une personne est un réfugié au sens de la Convention. Ce genre de cause comporte des allégations voulant que la détermination ait été obtenue par des moyens frauduleux ou par une représentation erronée, la suppression ou la dissimulation de faits importants. De tels cas doivent être entendus par un tribunal de trois personnes, ce qui constitue une garantie suffisante aux yeux du Comité. Comme plus haut, le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada soit davantage à l'affût des causes justifiant la procédure d'annulation.

#### **Le Comité recommande :**

---

<sup>8</sup> La Section du statut de réfugié peut décider d'exclure un réfugié de la protection de la Convention s'il a commis des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou un crime non politique grave avant d'entrer au Canada, ou s'il est coupable d'actes contraires aux objectifs et aux principes des Nations Unies.

23. que soient éliminées les restrictions actuelles à la participation du représentant du Ministre aux audiences sur le statut de réfugié et que le gouvernement prenne une part plus active que par le passé dans le choix des causes exigeant son intervention, tout en préservant l'indépendance de la Commission.
24. que le Ministre soit habilité à intenter des procédures pour faire annuler une décision déclarant une personne réfugié au sens de la Convention, sans avoir à demander d'abord la permission du président de la Commission. Citoyenneté et Immigration Canada devrait être davantage à l'affût des cas où la procédure d'annulation serait justifiée.

Enfin, le Comité aimerait commenter la qualité de l'information fournie aux commissaires. La reconnaissance du statut de réfugié exige des données solides, concrètes et récentes concernant les conditions qui règnent dans les pays en cause. Ces données sont fournies par la Division des recherches de la Commission, qui est très respectée. D'après l'un des témoins, toutefois, on pourrait avoir davantage recours aux compétences du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à l'étranger pour la communication directe de renseignements à la Commission. Nos missions à l'étranger devraient s'efforcer de fournir des données opportunes et pertinentes sur la situation des différents pays et, au besoin, sur des cas individuels.

**Le Comité recommande :**

25. que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international soit encouragé à fournir, directement à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, des données opportunes et pertinentes sur la situation des différents pays et sur des cas individuels.

**D. Autres questions touchant le système de détermination du statut de réfugié**

Depuis la création de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, il y a 11 ans, de nombreux commentateurs ont exprimé des préoccupations sur le choix des commissaires, leur formation et leur aptitude à assumer les lourdes responsabilités de leur poste. Au fil des ans, le processus de sélection s'est amélioré, et ce, grâce à la mise sur pied du Comité consultatif ministériel qui évalue toute nomination et reconduction, à de meilleurs programmes de formation pour les nouveaux membres et à l'utilisation d'appréciations du rendement.

Certains témoins restent quand même convaincus que le processus a encore besoin d'améliorations. Lorsque des décisions touchent la sécurité des gens et même



leur vie, les décideurs doivent être de très haut calibre. Et ce sera d'autant plus nécessaire si la précédente recommandation de former des tribunaux d'un seul membre est acceptée. Chaque commissaire devra être qualifié pour présider une audience. Il devra être capable de comprendre et de soupeser les preuves, d'appliquer aux faits des connaissances tirées de sources extérieures et d'en arriver à une décision équitable. Outre ces compétences procédurales et analytiques, les membres doivent se montrer sensibles et ouverts aux différences culturelles, surtout à celles qui engendrent des malentendus lorsqu'une personne essaie de communiquer avec des représentants d'une autre culture. Par conséquent, la Commission doit continuer de cibler et d'améliorer la formation et le perfectionnement de ses membres.

Les nouveaux commissaires mettent beaucoup de temps, parfois une année complète, à se former et à acquérir l'expérience nécessaire pour devenir des décideurs pleinement fonctionnels. Ce n'est probablement que durant la seconde année de leur mandat que la Commission et les membres eux-mêmes peuvent savoir s'ils y sont parvenus. Il serait donc avisé de nommer les commissaires pour un mandat initial relativement court, disons de deux ans. À ceux qui ont fait leurs preuves dans ce laps de temps, il convient de donner des mandats plus longs qui donne une stabilité à la Commission.

**Le Comité recommande :**

- 26. que les nominations à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié soient fondées sur le mérite, de sorte que tous ses membres soient du plus fort calibre.**
- 27. que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié continue de cibler et d'améliorer la formation et le perfectionnement de ses membres.**
- 28. que les nominations initiales à la Commission soient d'une durée relativement courte, mais que le mandat des membres retenus soit reconduit pour une plus longue période.**

À la suite d'une audience de la Section du statut de réfugié (ou d'une décision, si le processus accéléré est mis en œuvre), un demandeur est soit reconnu réfugié au sens de la Convention, soit refusé. Comme il en a été question ci-dessus, un demandeur débouté a plusieurs options, mais la plupart des individus dans cette situation sont susceptibles d'être renvoyés du Canada. Et c'est souvent à ce moment-là que le processus fait défaut. Les revendicateurs qui ne sont pas en détention (la vaste majorité, en temps normal) négligeront souvent de se présenter devant les responsables de l'immigration pour discuter des plans de renvoi, ou alors ils ne respecteront pas leurs engagements après s'être présentés. Le Canada n'a aucun moyen de savoir où se trouvent exactement bon nombre des demandeurs déboutés ou s'ils ont effectivement quitté le pays.

Le Comité a reçu plusieurs suggestions sur les moyens que pourrait prendre le gouvernement pour renvoyer du Canada davantage de demandeurs refusés comme réfugiés, et il pourrait très bien y avoir d'autres possibilités. Par exemple, les revendicateurs pourraient devoir comparaître en personne pour entendre la décision finale. Les responsables de l'immigration pourraient alors procéder de la façon dictée par la situation, c'est-à-dire tenir une réunion, exiger une garantie pour inciter au respect des procédures de renvoi ou, dans certains cas, ordonner la détention jusqu'au renvoi. Il faudrait, pour ce faire, reconnaître l'indépendance de la Commission à l'égard du gouvernement, et toute procédure concrète devrait se dérouler dans des locaux distincts. Quel que soit le mécanisme choisi, toutefois, l'aspect important à se rappeler est que, pour l'instant, trop de demandeurs déboutés peuvent passer entre les mailles du filet en « disparaissant » lorsqu'ils se rendent compte que leur séjour au Canada tire peut-être à sa fin.

**Le Comité recommande :**

- 29. que Citoyenneté et Immigration Canada resserre ses procédures à la suite du rejet d'une demande de statut de réfugié, afin d'augmenter les chances que le demandeur soit effectivement renvoyé.**

## **SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES**

### **A. Questions touchant les documents d'immigration**

La protection de la frontière du Canada commence souvent à des milliers de milles d'ici. Les compagnies de transport ont l'obligation légale de voir à ce que les passagers qu'elles font entrer au Canada aient en main les documents voulus. Le Canada collabore avec les compagnies aériennes en renseignant leurs employés sur les exigences de la loi canadienne et en leur expliquant comment repérer les faux documents ou les documents altérés.

Un témoin de l'industrie du transport aérien a déclaré que certains passagers dont on examine les documents de près s'en offusquent. Il a recommandé que le gouvernement conçoive un dépliant multilingue pour expliquer que les compagnies aériennes sont des intermédiaires entre le gouvernement et les voyageurs lorsqu'il s'agit de faire respecter les exigences de la loi canadienne concernant les documents de voyage. Le gouvernement et l'industrie pourraient peut-être travailler en collaboration à ce projet.

Afin d'améliorer la vérification des documents, plus de 20 agents de contrôle de l'immigration (ACI) canadiens sont en poste à l'étranger pour aider les autorités locales à intercepter les personnes non munies des documents voulus et à les empêcher de s'envoler pour le Canada. En 1998, environ 6 300 de ces personnes ont été interceptées.

De toute évidence, ce programme fonctionne bien, et il devrait être élargi. Des représentants de l'industrie du transport aérien ont même suggéré que dans les endroits où il n'y a pas d'ACI, on mette sur pied une ligne de dépannage pour que le personnel puisse consulter un ACI et profiter de son expertise.

Par ailleurs, nous savons que de nombreux défenseurs des réfugiés estiment que les activités d'interception ne devraient pas avoir pour effet d'enlever à quelqu'un sa chance de trouver asile. À cela, le gouvernement répond que les représentants de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) renvoient au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés ou à une mission canadienne à l'étranger les passagers interceptés qui disent craindre d'être persécutés. Un témoin qui connaît bien le programme des ACI a toutefois affirmé qu'on ne semble pas toujours donner ces renseignements aux personnes à qui l'on interdit de monter à bord d'un avion. Par conséquent, le gouvernement devrait demander à ses ACI à l'étranger de renseigner systématiquement sur ce point tous les passagers interceptés; il devrait également voir à ce que les agents des compagnies aériennes reçoivent les mêmes instructions dans les endroits où il n'y a pas d'ACI.

Dans son rapport de 1998, le Comité a recommandé que Citoyenneté et Immigration Canada envisage la possibilité d'instaurer, en collaboration avec les transporteurs aériens, un système visant à balayer les documents de voyage des personnes qui se rendent au Canada à bord de vols ayant posé des problèmes de contrôle dans le passé. On pourrait ainsi établir avec certitude le nom de la compagnie aérienne empruntée, le point d'embarquement et l'identité déclarée à l'embarquement. Une meilleure connaissance des documents pourrait aussi aider le Canada à suivre les habitudes des réseaux de contrefaçon de documents. Le gouvernement a fait savoir au Comité qu'il étudie sérieusement cette idée. Le Comité exhorte le Ministère à aller de l'avant pour identifier les outils informatiques appropriés et lancer le projet pilote qui s'impose.

D'autres mesures peuvent être prises pour décourager les voyageurs qui entrent au Canada munis de faux documents ou de documents altérés, ou encore sans papiers du tout. Tout d'abord, il faut noter que tous les passagers qui prennent l'avion pour le Canada doivent détenir des documents de voyage. Ceux qui arrivent sans documents au premier point d'inspection au Canada doivent donc s'en être débarrassé d'une manière ou d'une autre après leur départ. Les agents d'immigration qui ont effectué des contrôles de certains vols d'arrivée aux principaux aéroports ont apparemment réussi à empêcher la chose dans un certain nombre de cas. Légalement, ces personnes ont quand même le droit de revendiquer le statut de réfugié, mais leurs documents peuvent fournir des renseignements supplémentaires. Même s'ils sont complètement faux, en les confisquant, on les retire de la circulation et l'on prévient leur réutilisation. Le Comité est donc en faveur de l'élargissement des contrôles aux points de débarquement dans le cas des vols qui ont posé problème dans le passé.

Il faut de l'expertise et de la ténacité pour essayer de contrecarrer ceux dont le métier consiste à falsifier ou à altérer des documents. Le gouvernement doit sans cesse adopter de nouveaux éléments de sécurité pour déjouer les faussaires, qui parviennent souvent malgré tout à leurs fins. Il réussit souvent mais pas toujours.

Il semblerait que certains documents canadiens soient plus sécuritaires que d'autres. Un représentant de l'industrie du transport aérien a trouvé des défauts à la carte de résident permanent IMM 1000. En effet, elle ne porte aucune photo permettant d'identifier la personne et ne fait appel à aucune technique biométrique moderne ni à des méthodes de validation de pointe. Elle se prête donc bien à une utilisation à des fins non autorisées et à la reproduction frauduleuse. Selon l'industrie, nous avons la technologie qu'il faut pour remplacer la carte, mais le ministère n'a pas les ressources pour le faire. Dans le budget de février 2000, Citoyenneté et Immigration Canada s'est vu attribuer des fonds additionnels à consacrer à l'exécution de la loi. Le Comité recommande donc qu'il donne priorité au remplacement de la carte de résident permanent IMM 1000.

**Le Comité recommande :**

- 30. que le gouvernement et l'industrie du transport aérien envisagent la possibilité de concevoir un dépliant multilingue expliquant aux passagers que les compagnies aériennes sont des intermédiaires entre le gouvernement et les voyageurs lorsqu'il s'agit de faire respecter les exigences de la loi canadienne concernant les documents de voyage.**
- 31. que soit augmenté le nombre d'agents de contrôle de l'immigration (ACI) canadiens à l'étranger pour intercepter les passagers non munis des documents voulus avant qu'ils s'envolent à destination du Canada. On devrait envisager la possibilité d'établir des liens entre les endroits qui disposent d'un ACI et ceux qui n'en ont pas, par exemple en mettant sur pied une ligne de dépannage.**
- 32. que les passagers qui sont interceptés avant leur arrivée au Canada soient renvoyés aux missions canadiennes ou au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.**
- 33. que Citoyenneté et Immigration Canada donne priorité à la poursuite de la recherche en vue de trouver des techniques pour balayer les documents de voyage des personnes qui arrivent au Canada à bord de vols qui ont présenté des problèmes de contrôle dans le passé. Un projet pilote devrait être lancé le plus tôt possible.**
- 34. que Citoyenneté et Immigration Canada étende la pratique des contrôles de documents aux passagers qui arrivent à bord de vols ayant posé des problèmes dans le passé.**



- 35. que Citoyenneté et Immigration Canada poursuive ses efforts en vue d'améliorer les éléments de sécurité de tous ses documents officiels, et donne priorité au remplacement de la carte de résident permanent IMM 1000.**

**B. Dépister les trafiquants et les passeurs de personnes**

Bon nombre des mesures que nous avons déjà recommandées dans le présent rapport visent à ce que les trafiquants et les passeurs de personnes aient moins de succès, fassent moins d'argent et, par conséquent, diminuent leurs activités. Dans la présente section, nous parlons de mesures supplémentaires qui touchent plus directement ces activités. Nous recommandons, entre autres, d'accroître les sanctions et les autres conséquences pour les personnes condamnées, et de créer deux nouvelles infractions.

Comme nous l'avons signalé plus haut, les sanctions prévues pour les personnes qui organisent l'entrée de voyageurs non munis des documents requis sont sévères : elles s'exposent en effet à une amende de 500 000 \$ et/ou à une peine d'emprisonnement de 10 ans lorsqu'il s'agit de groupes de 10 personnes ou plus. Nous sommes d'accord avec le gouvernement pour dire qu'il y a une lacune dans les dispositions concernant les sanctions. En effet, les véhicules utilisés pour commettre ces infractions peuvent maintenant être saisis, mais la Loi ne prévoit pas la confiscation d'autres biens achetés au moyen du produit de ces activités illégales. Comme bon nombre de passeurs ont leur base au Canada ou ont des relations canadiennes, et comme nous savons qu'il s'agit d'un commerce très lucratif, le Comité estime qu'il serait sensé qu'on s'attaque au produit de ces crimes. Il croit aussi que l'argent ainsi recouvré devrait être remis à Citoyenneté et Immigration Canada pour accroître ses ressources en vue de l'exécution de la Loi.

Le Comité est également d'avis que les personnes dont on a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont coupables de telles infractions ne devraient pas être admissibles au Canada si elles sont à l'étranger, ou devraient être déportées du Canada si elles s'y trouvent déjà.

Nous l'avons dit, les sanctions prévues pour les personnes qui organisent l'entrée de voyageurs non munis des documents requis sont lourdes. Cependant, une fois au Canada, ces voyageurs sont souvent transportés à travers le pays, vers une destination ailleurs au Canada, ou aux États-Unis. De l'avis du Comité, pour combattre efficacement le trafic, cette activité devrait aussi être illégale, même si le transport s'effectue entièrement au Canada.

En dernier lieu, le Comité appuie la recommandation selon laquelle on devrait considérer comme une nouvelle infraction à l'immigration le fait d'aider quelqu'un d'autre

à entrer au Canada d'une façon frauduleuse ou sur la foi d'une représentation erronée. Il existe déjà une infraction qui consiste à conseiller à quelqu'un de faire une fausse déclaration en rapport avec une demande de statut de réfugié, mais aucune disposition relative à la fraude ou à la représentation erronée touchant d'autres questions.

Dans un ordre d'idées connexes, il arrive souvent que des Canadiens parrainent un parent de l'étranger qui vient en visite au Canada. De temps en temps, ces visiteurs présentent une demande de statut de réfugié. Le Comité recommande, lorsque la personne s'avère ne pas être un véritable visiteur, d'attribuer une part de la responsabilité au parrain. Par exemple, si le demandeur a besoin d'aide sociale pendant le traitement de sa demande, le parrain pourrait être tenu de rembourser le gouvernement.

**Le Comité recommande :**

36. que la disposition concernant le produit d'une infraction soit étendue au produit d'infractions contre les règles d'immigration dans le cas de l'organisation de l'entrée au Canada de personnes non munies des documents requis. Le produit confisqué devrait être remis à Citoyenneté et Immigration Canada pour accroître ses ressources en vue de l'exécution de la loi.
37. que les personnes déclarées coupables d'infractions relatives à l'organisation de l'entrée au Canada de personnes non munies des documents requis ne soient pas admissibles au Canada si elles sont à l'étranger, ou soient déportées du Canada si elles s'y trouvent déjà.
38. que soit créée une nouvelle infraction, dans le *Code criminel* et dans la *Loi sur l'immigration* pour durement sanctionner ceux qui collaborent au trafic d'êtres humains en territoire canadien.
39. que soit créée une nouvelle infraction dans le cas des personnes qui aident quelqu'un à venir au Canada par des moyens frauduleux ou une représentation erronée.
40. que soient prises des mesures pour tenir financièrement responsables les personnes au Canada qui parrainent des visiteurs qui s'avèrent plus tard ne pas être de véritables visiteurs.

**C. Préoccupations des compagnies de transport**

Le Comité a entendu les témoignages de représentants des secteurs du transport maritime et du transport aérien de l'industrie du transport. Bon nombre de leurs préoccupations durent depuis des années; nous en avons en effet déjà parlé dans notre rapport de 1998. Il a également été souvent question de leurs problèmes dans nos

discussions avec Citoyenneté et Immigration Canada. Après un bref examen, le Comité ne se sent pas apte à commenter les détails des propositions qui nous ont été présentées par ces représentants. Nous concluons cependant, comme en 1998, que Citoyenneté et Immigration Canada et l'industrie doivent s'efforcer davantage de résoudre les problèmes qui existent. Par exemple, nous sommes d'accord avec les personnes qui ont déclaré qu'il était injuste et inacceptable de présenter aux transporteurs des factures extrêmement élevées pour couvrir les coûts du renvoi des personnes non admissibles bien des années après leur arrivée au Canada.

**Le Comité recommande :**

- 41. que Citoyenneté et Immigration Canada collabore avec l'industrie du transport pour résoudre les plaintes de longue date de cette dernière, en particulier celles touchant les retards dus à des processus gouvernementaux qui échappent au contrôle de l'industrie.**

**D. Coopération internationale**

Presque tous les experts qui se sont penchés sur les problèmes du trafic d'êtres humains et le mouvement irrégulier de migrants sont d'avis que leur résolution exige une coopération à l'échelle internationale. Selon les Nations Unies, jusqu'à 4 millions de personnes traverseraient clandestinement les frontières nationales chaque année, activité qui pourrait rapporter environ 10 milliards de dollars par an.

Le Canada joue un rôle actif dans l'élaboration des protocoles contre l'introduction clandestine de migrants et le trafic de personnes, en particulier des femmes et des enfants, protocoles qui doivent accompagner le projet de Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. La Convention et ses protocoles devraient être d'une aide précieuse dans la lutte contre le trafic d'êtres humains.

Le Canada et les États-Unis font des progrès pour ce qui est de l'initiative « Gestion des frontières », lancée en 1997. Il s'agit d'un projet conjoint de Citoyenneté et Immigration Canada, de l'Immigration and Naturalization Service des États-Unis et du Département d'État américain en vue d'améliorer la sécurité dans toute la région. Les domaines de collaboration comprennent l'échange d'information et de technologie, l'interception à l'étranger, l'échange de renseignements de sécurité, la coordination des visas et l'étude des défis que posent les frontières internationales, notamment le passage de clandestins. Nous avons vu l'été dernier à quel point la coopération et la coordination entre les patrouilles aériennes et la police en mer sur les côtes canadiennes peuvent être importantes.

Dans son rapport de 1998, le Comité a proposé une méthode de lutte contre le trafic et le passage de clandestins : que le gouvernement canadien incite les autres pays



à faire une infraction criminelle de l'organisation ou de la conspiration en vue de l'organisation de l'entrée illégale de personnes dans un autre pays. Nous réitérons cette recommandation aujourd'hui.

Au début du présent rapport, le Comité a recommandé que le gouvernement mette sur pied un programme de communication le plus vaste possible dans les pays qui ont posé problème dans le passé, afin d'informer les trafiquants éventuels et leurs clients des dangers et des conséquences de leurs activités. Il y a toutefois un autre côté à cette médaille. Lorsque la migration en provenance d'un pays donné est le fait d'abus contre les droits de la personne, le Canada devrait faire tout en son pouvoir pour encourager ce pays à mieux respecter les droits humains. La migration s'explique à la fois par des « facteurs de départ » et par des « facteurs d'attraction »; or travailler à éliminer les facteurs de départ, c'est-à-dire ceux qui poussent les gens à quitter leur pays d'origine, ne peut avoir que des effets bénéfiques pour toutes les parties intéressées.

**Le Comité recommande :**

- 42. que le Canada continue d'accorder la plus grande importance à la lutte conjointe avec d'autres pays contre le trafic d'êtres humains et qu'il exhorte les autres pays à reconnaître ce trafic comme un crime contre l'humanité devant être traité comme un crime international.**
- 43. que le Canada continue d'accorder une importance particulière à sa collaboration avec les États-Unis sur la question des frontières, notamment la surveillance commune de nos côtes pour empêcher l'arrivée non autorisée dans chacun de nos pays de navires transportant des migrants.**
- 44. que le gouvernement incite les autres pays à faire une infraction criminelle de l'organisation ou de la conspiration en vue de l'organisation de l'entrée illégale de personnes dans un autre pays.**
- 45. Lorsque la migration est le fait d'abus contre les droits de la personne dans un pays particulier, que le Canada fasse tout en son pouvoir pour encourager ce pays à améliorer son dossier en matière de respect des droits humains.**

## **CONCLUSION**

Le Comité se rend bien compte de la complexité et de la difficulté des problèmes que pose la sécurité des frontières à une époque où les gens se déplacent d'un continent à l'autre tous les jours. Les défis sont également d'envergure internationale. Les technologies qui révolutionnent les communications gouvernementales et les éléments de sécurité des documents finissent par se retrouver dans l'arsenal des trafiquants et des

passseurs. Il est essentiel que les pays coopèrent entre eux, mais cette coopération peut être longue à s'établir et est souvent imparfaite. Entre-temps, les personnes et les organisations criminelles qui veulent contrevenir à la loi trouvent souvent rapidement le moyen d'échapper aux contrôles et d'arriver à leurs fins.

Par ailleurs, il est capital que les personnes qui craignent d'être persécutées dans leur pays d'origine continuent de pouvoir trouver un asile sûr. Bien qu'elles soient importantes, les activités d'interception doivent tenir compte de la nécessité d'être aux aguets pour déceler les réfugiés authentiques. Lorsqu'il s'agit de rationaliser le système de détermination du statut de réfugié, il faut toujours trouver un juste équilibre entre la rapidité de traitement et l'équité.

Le Comité reconnaît ces complexités et n'a pas été en mesure de recommander de solutions magiques ni de « remèdes miracles ». Le processus d'amélioration de la sécurité de nos frontières et de perfectionnement de notre système de reconnaissance du statut de réfugié continuera d'évoluer au fil des ans. Le Comité espère que son rapport contribuera à cette évolution.

Le Comité reconnaît qu'un certain nombre des modifications qu'il recommande d'apporter à la Loi et aux politiques exigeront l'allocation de ressources supplémentaires. En effet, il faudra nécessairement accroître les ressources de Citoyenneté et Immigration Canada, mais aussi celles des partenaires qui collaborent à l'administration du programme d'immigration et de protection des réfugiés, en particulier le Service canadien du renseignement de sécurité et la GRC. Leurs fonctions de collecte de renseignements de sécurité sont essentielles au programme, mais elles sont largement tributaires d'une technologie de pointe. Nous recommandons donc que le gouvernement du Canada fasse le nécessaire pour que ces organismes puissent moderniser leurs installations technologiques afin de faire obstacle à ceux qui font le trafic d'êtres humains et de garantir la sûreté et la sécurité du Canada et des Canadiens.

#### **Le Comité recommande :**

- 46. que le gouvernement du Canada augmente les ressources de Citoyenneté et Immigration Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et de la GRC pour qu'ils puissent faire obstacle à ceux qui font le trafic d'êtres humains et garantir la sûreté et la sécurité du Canada et des Canadiens.**



# **SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS**

---

## **LE SYSTÈME DE RECONNAISSANCE DU STATUT DE RÉFUGIÉ**

### **A. Détention**

Le Comité recommande :

1. que soient détenus jusqu'à ce que leur cas soit réglé les demandeurs du statut de réfugié dont l'arrivée semble être le fait d'un passage de réfugiés clandestins organisé, de crainte qu'ils ne s'enfuient.
2. qu'on fasse savoir sur une grande échelle dans les pays d'origine des migrants, notamment au moyen de vidéos d'information, que les migrants dont la venue est le fait d'un passage de réfugiés clandestins seront très probablement détenus dès leur arrestation au Canada.
3. que soient détenus les demandeurs du statut de réfugié qui refusent de collaborer en déclarant leur identité.
4. que soient trouvées ou aménagées des installations de détention qui conviennent à la situation des migrants.

### **B. Considérations initiales relatives à une demande de statut de réfugié**

Le Comité recommande :

5. que soient entrepris les vérifications judiciaires et les contrôles de sécurité dès qu'une personne présente une demande de statut de réfugié.
6. que soient prises les empreintes digitales et les photographies des demandeurs du statut de réfugié au premier point de contact avec les agents d'immigration.
7. que les agents d'immigration aux points d'entrée interrogent les demandeurs du statut de réfugié pour connaître le but général de leur demande, l'itinéraire qu'ils ont emprunté pour venir au Canada et d'autres renseignements pertinents.
8. que les demandeurs du statut de réfugié soient interrogés aux points d'entrée avec doigté et compassion, compte tenu du traumatisme qu'ils ont pu subir.
9. qu'il soit précisé aux demandeurs qu'il est important de répondre honnêtement et le mieux possible à toutes les questions qui leur sont posées au point d'entrée et que le fait de ne pas dire la vérité ou de ne pas

collaborer avec les autorités risque de leur être préjudiciable au moment de l'étude de leur demande par la Commission.

10. que les agents d'immigration aux points d'entrée identifient deux catégories de demandes à traiter en priorité par la Commission :
  - a) les demandes qui semblent avoir du mérite;
  - b) les demandes qui soulèvent des allégations de persécution dans des pays d'où il ne provient normalement pas de réfugiés.
11. que le gouvernement envisage la possibilité de recourir sur appel à des membres de la Section du statut de réfugié lorsque des agents d'immigration repèrent des cas qui ont du mérite au moment des entrevues au point d'entrée.
12. que l'agent principal au point d'entrée vérifie les faits objectifs concernant l'admissibilité au moment de l'entrevue initiale afin d'accélérer le transfert du dossier à la Commission.
13. que la période d'attente avant le renouvellement d'une demande de statut de réfugié soit prolongée à un an.
14. que les demandeurs qui renouvellent leur demande fassent l'objet d'un examen préalable au renvoi, plutôt que d'avoir droit à une audience en bonne et due forme devant la Commission. Cet examen servirait à déterminer s'il y a de nouveaux éléments de preuve concernant la revendication et si la situation dans le pays d'origine du demandeur a évolué. Dans la négative, celui-ci serait renvoyé.
15. que soient élargis les critères permettant de décider si une personne peut ou non présenter une demande de statut de réfugié, de façon à exclure toutes celles pour lesquelles on a des motifs raisonnables de croire qu'elles font partie du crime organisé.
16. que la disposition relative au renvoi dans un tiers pays sûr, bien qu'elle n'ait pas été mise en application jusqu'ici, demeure dans la Loi, et que le gouvernement poursuive activement ses efforts en vue de conclure des ententes bilatérales et multilatérales concernant le renvoi dans un tiers pays sûr.
17. que le gouvernement rende compte annuellement des progrès faits et de toutes les ententes conclues concernant le renvoi dans un tiers pays sûr à la Chambre des communes et au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration.
18. que toutes les demandes de statut de réfugié soient présentées dans les 30 jours suivant l'arrivée au Canada. Une exception à cet égard devrait toutefois être prévue lorsque la situation du demandeur l'exige.

### **C. L'audience**

Le Comité recommande :

19. que la Section du statut de réfugié forme des tribunaux d'un seul membre, en ayant l'option de constituer un tribunal de trois membres pour entendre les causes types ou les causes particulièrement difficiles.
20. que la Commission dispose d'une structure d'appel interne pour les demandeurs déboutés, dont seuls ses membres les plus expérimentés font partie.
21. que toutes les décisions ayant trait aux risques courus par une personne incombent à la Section du statut de réfugié.
22. que la Section du statut de réfugié s'efforce d'accroître le pourcentage des demandes soumises au processus accéléré.
23. que soient éliminées les restrictions actuelles à la participation du représentant du Ministre aux audiences sur le statut de réfugié et que le gouvernement prenne une part plus active que par le passé dans le choix des causes exigeant son intervention, tout en préservant l'indépendance de la Commission.
24. que le Ministre soit habilité à intenter des procédures pour faire annuler une décision déclarant une personne réfugié au sens de la Convention, sans avoir à demander d'abord la permission du président de la Commission. Citoyenneté et Immigration Canada devrait être davantage à l'affût des cas où la procédure d'annulation serait justifiée.
25. que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international soit encouragé à fournir, directement à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, des données opportunes et pertinentes sur la situation des différents pays et sur des cas individuels.

### **D. Autres questions touchant le système de détermination du statut de réfugié**

Le Comité recommande :

26. que les nominations à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié soient fondées sur le mérite, de sorte que tous ses membres soient du plus fort calibre.
27. que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié continue de cibler et d'améliorer la formation et le perfectionnement de ses membres.
28. que les nominations initiales à la Commission soient d'une durée relativement courte, mais que le mandat des membres retenus soit reconduit pour une plus longue période.



29. que Citoyenneté et Immigration Canada resserre ses procédures à la suite du rejet d'une demande de statut de réfugié, afin d'augmenter les chances que le demandeur soit effectivement renvoyé.

## **SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES**

### **A. Questions touchant les documents d'immigration**

Le Comité recommande :

30. que le gouvernement et l'industrie du transport aérien envisagent la possibilité de concevoir un dépliant multilingue expliquant aux passagers que les compagnies aériennes sont des intermédiaires entre le gouvernement et les voyageurs lorsqu'il s'agit de faire respecter les exigences de la loi canadienne concernant les documents de voyage.
31. que soit augmenté le nombre d'agents de contrôle de l'immigration (ACI) canadiens à l'étranger pour intercepter les passagers non munis des documents voulus avant qu'ils s'envolent à destination du Canada. On devrait envisager la possibilité d'établir des liens entre les endroits qui disposent d'un ACI et ceux qui n'en ont pas, par exemple en mettant sur pied une ligne de dépannage.
32. que les passagers qui sont interceptés avant leur arrivée au Canada soient renvoyés aux missions canadiennes ou au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.
33. que Citoyenneté et Immigration Canada donne priorité à la poursuite de la recherche en vue de trouver des techniques pour balayer les documents de voyage des personnes qui arrivent au Canada à bord de vols qui ont présenté des problèmes de contrôle dans le passé. Un projet pilote devrait être lancé le plus tôt possible.
34. que Citoyenneté et Immigration Canada étende la pratique des contrôles de documents aux passagers qui arrivent à bord de vols ayant posé des problèmes dans le passé.
35. que Citoyenneté et Immigration Canada poursuive ses efforts en vue d'améliorer les éléments de sécurité de tous ses documents officiels, et donne priorité au remplacement de la carte de résident permanent IMM 1000.

### **B. Dépister les trafiquants et les passeurs de personnes**

Le Comité recommande :

36. que la disposition concernant le produit d'une infraction soit étendue au produit d'infractions contre les règles d'immigration dans le cas de



l'organisation de l'entrée au Canada de personnes non munies des documents requis. Le produit confisqué devrait être remis à Citoyenneté et Immigration Canada pour accroître ses ressources en vue de l'exécution de la loi.

37. que les personnes déclarées coupables d'infractions relatives à l'organisation de l'entrée au Canada de personnes non munies des documents requis ne soient pas admissibles au Canada si elles sont à l'étranger, ou soient déportées du Canada si elles s'y trouvent déjà.
38. que soit créée une nouvelle infraction, dans le *Code criminel* et dans la *Loi sur l'immigration* pour durement sanctionner ceux qui collaborent au trafic d'êtres humains en territoire canadien.
39. que soit créée une nouvelle infraction dans le cas des personnes qui aident quelqu'un à venir au Canada par des moyens frauduleux ou une représentation erronée.
40. que soient prises des mesures pour tenir financièrement responsables les personnes au Canada qui parrainent des visiteurs qui s'avèrent plus tard ne pas être de véritables visiteurs.

### **C. Préoccupations des compagnies de transport**

Le Comité recommande :

41. que Citoyenneté et Immigration Canada collabore avec l'industrie du transport pour résoudre les plaintes de longue date de cette dernière, en particulier celles touchant les retards dus à des processus gouvernementaux qui échappent au contrôle de l'industrie.

### **D. Coopération internationale**

Le Comité recommande :

42. que le Canada continue d'accorder la plus grande importance à la lutte conjointe avec d'autres pays contre le trafic d'êtres humains et qu'il exhorte les autres pays à reconnaître ce trafic comme un crime contre l'humanité devant être traité comme un crime international.
43. que le Canada continue d'accorder une importance particulière à sa collaboration avec les États-Unis sur la question des frontières, notamment la surveillance commune de nos côtes pour empêcher l'arrivée non autorisée dans chacun de nos pays de navires transportant des migrants.
44. que le gouvernement incite les autres pays à faire une infraction criminelle de l'organisation ou de la conspiration en vue de l'organisation de l'entrée illégale de personnes dans un autre pays.

45. Lorsque la migration est le fait d'abus contre les droits de la personne dans un pays particulier, que le Canada fasse tout en son pouvoir pour encourager ce pays à améliorer son dossier en matière de respect des droits humains.

## **CONCLUSION**

Le Comité recommande :

46. que le gouvernement du Canada augmente les ressources de Citoyenneté et Immigration Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et de la GRC pour qu'ils puissent faire obstacle à ceux qui font le trafic d'êtres humains et garantir la sûreté et la sécurité du Canada et des Canadiens.

## ANNEXE A

### LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Réunion	Date
<b>Citoyenneté et Immigration Canada</b>	2	Le mercredi 3 novembre 1999
David Dunbar, avocat, Services juridiques		
Greg Fyffe, sous-ministre adjoint Développement des politiques et programmes		
Martha Nixon, sous-ministre adjointe Opérations		
Elizabeth Tromp, directrice générale Direction générale de l'exécution de la Loi		
Gerry Van Kessel, directeur général Réfugiés		
<b>Commission de l'immigration et du statut de réfugié</b>	3	Le jeudi 4 novembre 1999
Glen Bailey, directeur général Politiques, planification et recherches		
Manon Brassard, directrice générale Section d'arbitrage		
John Frecker, vice-président, Section du statut de réfugié		
Philip Palmer, avocat général, Services juridiques		
<b>Citoyenneté et Immigration Canada</b>	4	Le mercredi 17 novembre 1999
Dick Graham, directeur intérimaire Révision législative, Exécution de la Loi		
Martha Nixon, sous-ministre adjointe Opérations		
Daniel Therrien, avocat Services juridiques		
Gerry Van Kessel, directeur général Réfugiés		

Associations et particuliers	Réunion	Date
George Varnai, gestionnaire régional Programmes de citoyenneté et immigration, Colombie-Britannique, Prairies et territoires	4	Le mercredi 17 novembre 1999
<b>Gendarmerie royale du Canada</b>	6	Le jeudi 25 novembre 1999
René Charbonneau, commissaire adjoint, directeur, Services fédéraux		
Raymond Lang, surintendant Sous-directeur responsable des affaires fédérales et de l'immigration, Direction des services fédéraux		
Bill MacDonald, réviseur analyste senior des affaires fédérales et de l'immigration, Direction des services fédéraux		
<b>Solliciteur général du Canada</b>		
Jamie Deacon, directeur, Division de la lutte contre le crime organisé		
Paul Kennedy, sous-solliciteur général adjoint, Secteur de la Police et Sécurité		
Kenneth Moreau, adjoint exécutif Cabinet du sous-solliciteur général adjoint principal, Secteur de la Police et Sécurité		
<b>À titre personnel</b>	7	Le mercredi 1 <sup>er</sup> décembre 1999
William Bauer, ancien ambassadeur canadien		
Martin Collacott, ancien ambassadeur canadien		
<b>Association du Barreau canadien</b>	8	Le jeudi 2 décembre 1999
Betsy Kane, membre de l'exécutif Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté		

<b>Associations et particuliers</b>	<b>Réunion</b>	<b>Date</b>
David Matas, ancien président, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté	8	Le jeudi 2 décembre 1999
<b>Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration</b>		
Jean-François Fiset, président		
Pia Zambelli, membre du Conseil d'administration		
<b>Association du transport aérien du Canada</b>	9	Le mercredi 9 février 2000
Warren Everson, vice-président et planification stratégique		
George Petsikas, directeur, Affaires gouvernementales et de l'industrie et conseiller juridique Air Transat		
Bridget Siwik, gérante, Facilitation Air Canada		
<b>Conseil canadien pour les réfugiés</b>		
Sharryn Aiken, présidente sortante		
Janet Dench, directrice générale		
Mitchell Goldberg, président, Groupe de travail sur la protection des réfugiés		
<b>La Fédération maritime du Canada</b>		
Gilles Bélanger, président		
Sonia Simard, directrice, Politiques et Affaires gouvernementales		
<b>À titre personnel</b>	10	Le jeudi 10 février 2000
Barbara Jackman, avocate, réfugiés et immigration		
<b>Comité inter-églises pour les réfugiés</b>		
Tom Clark, coordonnateur		
Timothy Wichert, représentant du Comité central de Mennonite Ontario		

Associations et particuliers	Réunion	Date
<b>Nations Unies — Haut commissariat pour les réfugiés</b> Judith Kumin, déléguée au Canada Greg Lyndon, conseiller juridique Patrick Tezier, administrateur principal chargé de la protection	10	Le jeudi 10 février 2000
<b>À titre personnel</b> William Bernadas, réfugié reconnu au Canada Nawal Haj Khalil, réfugiée reconnue au Canada	14	Le mercredi 1 <sup>er</sup> mars 2000
<b>Service canadien du renseignement de sécurité</b> Ward P. Elcock, directeur	15	Le jeudi 2 mars 2000

## **ANNEXE B**

### **LISTE DES MÉMOIRES**

---

**Association du transport aérien du Canada**

**Amnistie Internationale**

**Citoyenneté et Immigration Canada**

**Comité inter-églises pour les réfugiés**

**Commission de l'immigration et du statut de réfugié**

**Conseil canadien pour les réfugiés**

**Gendarmerie royale du Canada**

**La Fédération maritime du Canada**

**Nations Unies — Haut commissariat pour les réfugiés**

**Ethiraju Ramachandar**

**Service canadien du renseignement de sécurité**





## DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (*Séances n<sup>os</sup> 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17 et 18 incluant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Joe Fontana, député pour London-Centre-Nord



## **Opinion dissidente de l'opposition officielle au rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration**

### **Protection des réfugiés et sécurité des frontières : Trouver l'équilibre**

L'opposition officielle estime que la préparation d'un rapport par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration est un exercice inutile, car ce document n'influencera nullement les lois futures du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Ce rapport aurait pu être un guide des plus utiles pour la ministre, lui permettant d'élaborer des lois innovatrices et efficaces en matière d'immigration et d'accueil des réfugiés. L'opposition officielle espérait que le Comité formulerait des conseils et des recommandations à l'intention de la ministre sur une question fort délicate et fort complexe, la définition du statut de réfugié et l'immigration illégale.

Même avant la première ébauche du rapport, il était clair que la ministre n'avait nullement l'intention de tenir compte des recommandations du Comité. Le Comité a entrepris de rédiger son rapport avec l'assurance du président du Comité et de la Ministre que ses recommandations seraient prises en considération dans toute nouvelle loi. En fait, l'opposition officielle s'est procuré un exemplaire de la nouvelle Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés deux semaines avant que le Comité prépare son rapport. L'opposition officielle a également mis la main sur un document intitulé *Legislative Review Critical Path Towards Tabling Legislation in 2000* (examen législatif, points critiques de la soumission de lois en l'an 2000). Ce document précise diverses dates du processus d'approbation de la nouvelle Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés qui empêcheront le rapport du Comité d'exercer une influence sur la loi finale avant sa présentation à la Chambre des communes.

Voilà pourquoi l'opposition officielle présente une opinion dissidente. Il est malheureux que la Ministre ait utilisé le Comité pour faire étalage de sa nouvelle loi et lui ait ainsi fait perdre son temps. Les témoins et les membres du Comité ont fait beaucoup de travail inutile. De plus, tous les témoins doivent avoir l'impression d'avoir été utilisés, sachant que leurs présentations n'ont pas été justement prises en compte par ce gouvernement.

En ne soutenant pas le rapport du Comité et en présentant une opinion dissidente, l'opposition officielle souhaite attirer l'attention sur l'inutilité de la préparation d'un rapport par le Comité, compte tenu qu'il n'avait aucune chance d'exercer une véritable influence sur la nouvelle Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

---

Leon Benoit, député

Porte-parole principal sur la citoyenneté et l'immigration



## **Opinion dissidente du Bloc Québécois présentée au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration**

Le Québec a reçu depuis le milieu des années 1980 plus de 160 000 demandeurs d'asile. La lenteur du processus administratif dans le traitement des demandes entraîne des drames humains inacceptables et place les personnes et les familles dans des situations très difficiles à vivre.

À titre d'exemple, pour le seul bureau de la *Commission de l'immigration et du statut de réfugié* de Montréal, le délai de traitement moyen des demandes est de 10 mois. De plus, il y avait à la fin décembre à Montréal plus de 7 000 demandeurs d'asile en attente d'une audience; soit le tiers de tous les cas au Canada.

Bien que le Bloc Québécois soit d'accord avec la majeure partie des recommandations proposées dans le rapport *Protection des réfugiés et sécurité des frontières : trouver un juste milieu*, nous croyons que le gouvernement fédéral devrait consacrer les ressources nécessaires pour que soient effectives, dans le délai maximum de six mois, l'ensemble des décisions et des mesures menant à l'attribution du statut de réfugié ou au renvoi des personnes refusées.

C'est également sans réserve que nous appuyons la demande formulée par trois provinces canadiennes soit le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique sur la question des coûts engendrés par les services offerts aux demandeurs d'asile en attente d'une décision. Nous demandons au gouvernement fédéral d'assumer tous les coûts associés aux divers services dispensés aux demandeurs d'asile jusqu'à ce qu'ils aient été reconnus réfugiés ou qu'ils aient été rapatriés.

Également, il nous faut mentionner qu'il en coûte actuellement au Québec plus de 80 millions de dollars par année pour prendre en charge les personnes en attente d'une décision fédérale à la *Commission de l'immigration et du statut de réfugié*.

Un autre élément très préoccupant demeure la venue d'une immigration clandestine de plus en plus jeune. L'arrivée récente d'adolescents roumains dans le Port de Montréal ainsi que la situation pénible vécue par 10 jeunes chinois d'âge mineur, incarcérés pendant plus de 7 mois dans un centre de détention d'Immigration Canada à Laval, attire notre attention. Or, la section *Détention* du présent rapport n'accorde aucun statut particulier aux demandeurs de statut de réfugiés d'âge mineur, et ce, en dépit du fait que le Haut Commissariat pour les réfugiés a récemment signalé à Immigration Canada qu'il était contre les règles internationales d'emprisonner de jeunes réfugiés, sauf exception, et pour un très court laps de temps.



Conséquemment, nous croyons que les mineurs, demandeurs du statut de réfugié devraient être exemptés du processus de détention. À cet égard, l'article 37 b) de la *Convention relative aux droits de l'enfant* devrait s'appliquer. Cet article stipule :

« Les États parties veillent à ce que :

[...]

- b) Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible; »

De plus, en ce qui concerne le traitement d'une demande de réfugié faite par une personne mineure, nous estimons que l'analyse de ce type de demande devrait se faire dans le respect de l'article 22 de la convention mentionnée précédemment, et qui se lit comme suit :

#### « Article 22

1. Les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties.
2. À cette fin, les États parties collaborent, selon qu'ils le jugent nécessaire, à tous les efforts faits par l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes collaborant avec l'Organisation des Nations Unies pour protéger et aider les enfants qui se trouvent en pareille situation et pour rechercher les père et mère ou autres membres de la famille de tout enfant réfugié en vue d'obtenir les renseignements nécessaires pour le réunir à sa famille. Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accorder, selon les principes énoncés dans la présente Convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit. »

Les principes énoncés dans la Convention de 1951, relative au statut de réfugié, se doivent d'être préservés. C'est la vie de milliers de personnes qui est en jeu.

Par ailleurs, la recommandation du Comité permanent concernant la création d'une structure d'appel interne ne constituerait pas, selon le Bloc Québécois, un véritable mécanisme d'appel des décisions sur le statut de réfugié. Il apparaît en effet difficile de garantir l'impartialité ou l'apparence d'impartialité du processus lorsque les membres du

Comité de révision doivent se prononcer sur les décisions de leurs propres collègues de la Section du statut de réfugié. Une telle structure par laquelle les membres de la Section sont appelés à se réviser eux-mêmes n'implique pas un regard critique et ne peut donc, à notre avis, présenter des garanties d'indépendance. La création d'un comité de révision, tel que proposé par le Comité permanent, n'atteindra pas les effets escomptés ni n'apaisera les craintes exprimées par les défenseurs des réfugiés qui réclament un véritable mécanisme d'appel.

Enfin, il apparaît essentiel au Bloc Québécois que toute transformation du processus de demande d'asile vise à garantir l'intégrité du système de détermination du statut de réfugié. Pour ce faire, il est primordial que cessent les nominations politiques au sein de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et que soit instaurée une procédure transparente de nomination et de renouvellement qui assure une entière impartialité et un choix fondé sur la compétence et l'expérience professionnelle des candidats et non, comme c'est souvent le cas actuellement, sur leurs affinités politiques.

**Bernard Bigras**

Député de Rosemont,

Porte-parole du Bloc Québécois en matière de citoyenneté et d'immigration



# PROCÈS-VERBAL

Le lundi 20 mars 2000  
(Séance n<sup>o</sup> 18)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à 15 h 42, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Joe Fontana (*président*).

*Membres du Comité présents:* Jean Augustine, Leon Benoit, Bernard Bigras, Paul Bonwick, Joe Fontana, Sophia Leung, Rick Limoges, Steve Mahoney, Pat Martin, John McKay et Andrew Telegdi.

*Aussi présents:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young et Jay Sinha, attachés de recherche.

Le Comité procède à l'examen d'une question de privilège liée à la divulgation par le député de Lakeland (Alberta), M. Leon Benoit, de l'ébauche de rapport à la Chambre intitulée : « Protection des réfugiés et sécurité des frontières : trouver un juste milieu ».

Steve Mahoney propose, — Que le Comité fasse rapport à la Chambre des communes de la conduite non parlementaire du député de Lakeland (Alberta), M. Leon Benoit, qui a tenu une conférence de presse le 16 mars 2000 et a divulgué l'ébauche de rapport intitulée : « Protection des réfugiés et sécurité des frontières : trouver un juste milieu », avant qu'elle ne soit achevée, adoptée et déposée à la Chambre.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu, — Que le président dépose le rapport en tant que PREMIER RAPPORT à la Chambre.

Il est convenu, — Que le procès-verbal du 2 mars 2000 soit modifié par suppression des mots

« Que l'ébauche de rapport soit examinée en public » et par substitution de ce qui suit :

« Que le document de travail (Options pour un rapport) soit examiné en public. »

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude sur tous les aspects du processus de détermination du statut de réfugié et les migrants clandestins (voir le Procès-verbal du mercredi 3 novembre 1999, séance n<sup>o</sup> 2).

À 16 h 25, le Comité entreprend de siéger à huis clos.

Le Comité reprend l'examen de son ébauche de rapport à la Chambre sur tous les aspects du processus de détermination du statut de réfugié et les migrants clandestins.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport, telle qu'elle a été modifiée, soit adoptée en tant que Deuxième rapport du Comité.

Il est convenu, — Que le titre de l'étude « Tous les aspects du processus de détermination du statut de réfugié et les migrants clandestins » soit modifié et devienne « Tous les aspects du processus de détermination du statut de réfugié et les migrants. »

Il est convenu, — Que le titre du rapport soit : « Protection des réfugiés et sécurité des frontières : trouver un juste milieu. »

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport les opinions dissidentes ou complémentaires des partis d'opposition, à condition que celles-ci ne dépassent pas 5 pages (police de caractères = 12 pt; interligne = 1,5) et qu'elles soient soumises à la greffière dans les deux langues officielles, au plus tard à 17 h le mardi 21 mars 2000.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 550 exemplaires de son DEUXIÈME RAPPORT, de format bilingue tête-bêche.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter des changements d'ordre grammatical et stylistique au rapport, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président dépose le rapport en tant que DEUXIÈME RAPPORT à la Chambre.

À 17 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*La greffière du Comité*  
Santosh Sirpaul